

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO TECNOLÓGICO
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DO CONHECIMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA E
GESTÃO DO CONHECIMENTO**

Rejane Sartori

**GOVERNANÇA EM AGENTES DE FOMENTO DOS SISTEMAS
REGIONAIS DE CT&I**

Florianópolis
2011

REJANE SARTORI

**GOVERNANÇA EM AGENTES DE FOMENTO DOS SISTEMAS
REGIONAIS DE CT&I**

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção de grau de Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento.

Orientador: Prof. Roberto Pacheco, Dr.

Coorientador: Prof. Paulo Maurício Selig, Dr.

Florianópolis
2011

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária
da
Universidade Federal de Santa Catarina

S251g Sartori, Rejane.

Governança em Agentes de Fomento dos Sistemas Regionais de CT&I [tese] / Rejane Sartori ; orientador, Roberto Carlos dos Santos Pacheco. - Florianópolis, SC, 2011.

227p.: il., grafs., tabs., mapas.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento.

Inclui referências

1. Governança. 2. Sistema Regional de Inovação. 3. Gestão Pública. 4. Fundação de Amparo a CT&I.

I. Pacheco, Roberto Carlos dos Santos. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. III. Título.

CDU 659.2

Rejane Sartori

**GOVERNANÇA EM AGENTES DE FOMENTO DOS SISTEMAS
REGIONAIS DE CT&I**

Esta tese foi julgada e aprovada para obtenção do grau de
Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento do Programa
de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento
da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 14 de março de 2011.

Prof. Paulo Maurício Selig, Dr.

Coordenador do Curso

BANCA EXAMINADORA:

**Prof. Fernando Antonio
Prado Gimenez, Dr.**

Pontifícia Universidade Católica do
Paraná Centro de Ciências Sociais
Aplicadas
Membro Externo

Prof. Valdir Fernandes, Dr.

FAE - Centro Universitário Franciscano
do Paraná
Membro Externo

**Prof. Aran Bey Tcholakian
Morales, Dr.**

Universidade Federal de Santa
Catarina
Depto. de Engenharia do
Conhecimento
Membro EGC/UFSC

Prof. Neri dos Santos, Dr.

Universidade Federal de Santa
Catarina
Depto. de Engenharia do
Conhecimento
Membro EGC/UFSC

Prof. Roberto Pacheco, Dr.

Universidade Federal de Santa
Catarina
Depto. de Engenharia do
Conhecimento
Orientador/Moderador

Dedico este trabalho à minha mãe (*in memoriam*), minha inspiração de vida, que apesar do pouco estudo e das enormes dificuldades impostas pela *vida*, lutou e venceu, concluindo sua jornada nesta dimensão com brilhantismo invejável.

AGRADECIMENTOS

Para realizar este trabalho, contei com o apoio de muitas pessoas e neste espaço deixo-lhes meu reconhecimento.

Ao meu Pai Maior, sempre presente nas horas mais difíceis, iluminando-me e dando-me forças para entender as dificuldades e superá-las.

Ao meu filho Marcelo e meus irmãos Sidney e Viviane, pelo apoio sempre presente.

Ao meu orientador, Prof. Roberto Pacheco, e coorientador, Prof. Paulo Selig, pela confiança, carinho, incentivo e apoio durante a realização da tese.

Ao Professor Gregório Varvakis, pelo incentivo e oportunidade de participar do Núcleo de Gestão para a Sustentabilidade, e aos demais integrantes do Grupo, pelos conhecimentos compartilhados.

Aos membros da Banca, pela preciosa colaboração.

Ao Programa de Engenharia e Gestão do Conhecimento, pela oportunidade de participar de um curso inovador e de excelência.

Aos colegas egecianos, por participarem desta jornada, e em especial à Mohana, pela amizade, companheirismo e carinho sempre presentes.

Aos amigos que fiz durante minha permanência na “ilha da magia”.

À CAPES, pela concessão de auxílio financeiro.

Ao Cesumar, na figura do Reitor, Prof. Wilson de Matos Silva, e da Diretora de Pesquisa, Profa. Ludhiana Bertoncetto, pelo carinho, incentivo e apoio.

À UEM e Fafijan, instituições onde atuo, meus agradecimentos.

Finalmente, agradeço a todos os que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste estudo.

RESUMO

SARTORI, Rejane. **Governança em Agentes de Fomento dos Sistemas Regionais de CT&I**. 2011. 227f. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Florianópolis, 2011.

O desenvolvimento econômico e social das nações está diretamente relacionado aos seus sistemas nacionais e regionais de inovação, constituídos pelo governo, um de seus principais atores, universidades, institutos de pesquisa e empresas. Do mesmo modo, passa necessariamente por uma gestão apropriada de recursos econômicos e sociais. Nesse contexto, um dos fatores críticos às organizações públicas diz respeito a seus mecanismos de transparência e prestação de contas à sociedade, assim como à crescente exigência dos cidadãos quanto à eficiência dos serviços e retorno dos investimentos públicos, temas estes inseridos no conceito de governança. A promoção da ciência, da tecnologia e da inovação (CT&I) tem na governança uma ferramenta central ao buscar maximizar os resultados dessa área em prol da sociedade, contudo, observa-se a inexistência de indicadores que permitam avaliar a governança em domínios públicos mais específicos, como é o caso dos agentes públicos de fomento dos Sistemas Regionais de Ciência, Tecnologia e Inovação (SRCT&I). Desta forma, é nesse contexto que esta tese objetiva formular um quadro de referência para apoiar a gestão da governança desses agentes. Para isso, delimita-se o objeto de análise às Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (FAPs), um dos principais atores estaduais de articulação e desenvolvimento dos SRCT&I, que têm a missão de fomentar CT&I em seus estados de origem, contribuindo assim para o avanço da ciência em suas regiões. A proposta prevê a explicitação dos fatores de análise da governança pública considerados relevantes e consensuais na literatura, sua explicitação em termos de questões a serem examinadas junto a gestores de FAPs, a ponderação desses fatores e a proposição de índices de governança, os quais viabilizam a avaliação do estado da governança em organizações cuja missão seja o fomento a CT&I. O quadro de referência foi aplicado em três FAPs, buscando assim avaliar sua aderência ao modelo de governança dessas organizações e verificar sua aplicabilidade enquanto sistema de apoio à implementação dos conceitos e práticas de governança. Os resultados evidenciam que o quadro de referência permite à FAP verificar a aderência de sua gestão aos princípios de governança, bem como identificar ações que possam ser promovidas para melhorar a gestão da governança na organização.

Palavras-Chave: Governança. Sistema Regional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Gestão Pública. Fundação Estadual de Amparo a CT&I.

ABSTRACT

SARTORI, Rejane. *Governance in Promotion Agents of Regional Systems of ST&I*. 2011. 227f. Thesis (Ph.D in Engineering and Knowledge Management) – Federal University of Santa Catarina, Graduate Program in Engineering and Knowledge Management, Florianópolis, 2011.

Economic and social development of nations is directly related to their National and Regional Innovation Systems, constituted by the government, universities, research institutions and firms. In this context, one of the most critical factors for public organizations are their transparency and accountability mechanisms, as well as the increasing citizen demands in relation to the efficiency of services and the return of public investments, issues included in the concept of governance. The promotion of science, technology and innovation (ST&I) has in the governance literature a main tool to maximize its results in benefit of the society. However, there are not indicators that assess the governance of specific public domains, such as public funding agencies in Regional Science, Technology and Innovation Systems (RST&IS). In this sense, the main objective of this research is to formulate a framework with the purpose of supporting the governance management inside public funding agencies. Thus, the object of study is settled for the State Foundations for the Promotion of Research (SFPR), one of the main actors state-wide in the linking and development of RST&IS. This proposal seeks to explicit the analysis factors of public governance considered relevant by the literature, by explicating questions to be examined by the managers of SFPR, by weighting those factors and by proposing governance indices that will assess the status of governance in organizations which aim at promoting ST&I. The framework was applied in three SFPR in order to assess its adherence to the governance model of those organizations and to verify its applicability as an implementation support system for the governance concepts and practices. The results show that the framework allows SFPR to assess its management adherence to the governance concepts as well as to identify strategies that might be followed to improve the management of governance inside the SFPR.

Key-words: Governance. Regional Science, Technology and Innovation System. Public Management. State Foundations for the Promotion of Research.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Classificação da Pesquisa.....	31
Figura 2. Dimensões da governança.....	38
Figura 3. Expressões-chave da governança corporativa.....	42
Figura 4. Princípios de boa governança nas entidades do setor público.....	62
Figura 5. Triângulo de Sábado.....	89
Figura 6. Modelos da Hélice Tríplice I, II e III.....	90
Figura 7. Modelo Sistêmico de Inovação.....	91
Figura 8. Estrutura dos Sistemas Regionais de Inovação.....	96
Figura 9. Marcos representativos da configuração das instituições de CT&I no Brasil.....	100
Figura 10. Principais atores institucionais do SNCT&I.....	104
Figura 11. As FAPs nos estados brasileiros.....	107
Figura 12. <i>Stakeholders</i> das FAPs.....	119
Figura 13. Macroprocessos das FAPs.....	121
Figura 14. Quadro de Referência Proposto.....	157
Figura 15. Modelo de Gestão da Governança.....	158
Figura 16. Método Mudge adaptado, aplicado às FAPs e ponderado conjuntamente.....	163

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Governança na visão das principais disciplinas que a estudam.....	37
Quadro 2. Definições de governança corporativa.	40
Quadro 3. Definições de governança pública com base em organizações internacionais e nacionais.	50
Quadro 4. Definições de governança com base na literatura. ...	51
Quadro 5. Princípios de governança e seus fatores de análise. 55	
Quadro 6. Princípios de governança corporativa para empresas estatais.	60
Quadro 7. Princípios de governança do IOG.....	61
Quadro 8. Princípios de boa governança nas entidades do setor público.	63
Quadro 9. Princípios de governança da Comissão Europeia.....	64
Quadro 10. Princípios de governança no setor público da IFAC.	65
Quadro 11. Recomendações de governança para o setor público da IFAC.....	66
Quadro 12. Recomendações das práticas de governança para o setor público da IFAC.	66
Quadro 13. Definições de <i>accountability</i>	68
Quadro 14. Princípios de <i>accountability</i> e seus fatores de análise.	69
Quadro 15. Modelo de <i>accountability</i>	73
Quadro 16. Indicadores de governança.....	75
Quadro 17. Indicadores mundiais de governança do WBI.	76
Quadro 18. Variáveis e indicadores de governança.....	81
Quadro 19. Indicadores de governança corporativa para empresas.	82
Quadro 20. Definições de Sistema Nacional de Inovação.	87
Quadro 21. Níveis de desenvolvimento dos Sistemas de Inovação.	93
Quadro 22. Indicadores de apoio à gestão institucional das FAPs.	126

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Recursos aplicados em C&T no período 2000-2008	112
Tabela 2. Relação do orçamento das FAPs com PIB e população estaduais.	113
Tabela 3. Comparativo entre orçamento das organizações nacionais de fomento a CT&I e PIB e população nacionais.....	115
Tabela 4. Comparações entre indicadores das FAPs e das organizações nacionais de fomento a CT&I.	116
Tabela 5. Percentual de referências de cada princípio de governança.....	141
Tabela 6. Resultado do Método Mudge adaptado nas FAPs entrevistadas.	163
Tabela 7. Cálculo dos indicadores de governança por fator de análise nas FAPs entrevistadas.....	166
Tabela 8. Cálculo dos indicadores parciais e índice geral de governança nas FAPs entrevistadas.	167

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
1.1. APRESENTAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA.....	17
1.2. OBJETIVOS.....	21
1.2.1. Objetivo Geral	21
1.2.2. Objetivos Específicos	21
1.3. JUSTIFICATIVA, RELEVÂNCIA E INEDITISMO.....	22
1.4. CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA.....	28
1.5. DELIMITAÇÃO E LIMITAÇÕES DA TESE.....	29
1.6. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	31
1.7. ESTRUTURA DO DOCUMENTO.....	34
2. GOVERNANÇA	35
2.1. DIMENSÕES DA GOVERNANÇA.....	35
2.2. CONCEITOS DE GOVERNANÇA.....	38
2.3. PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA.....	53
2.4. <i>ACCOUNTABILITY</i>	67
2.5. INDICADORES DE GOVERNANÇA.....	74
2.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
3. SISTEMAS DE INOVAÇÃO	85
3.1. SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO.....	85
3.1.1. Atores do Sistema Nacional de Inovação e suas Inter-relações	87
3.1.2. Classificação dos Sistemas de Inovação	92
3.2. SISTEMAS REGIONAIS DE INOVAÇÃO.....	94
3.3. SISTEMA DE INOVAÇÃO BRASILEIRO.....	97
3.3.1. Instituições Centrais de CT&I	100
3.3.2. As Fundações Estaduais de Amparo a CT&I	105
3.3.2.1. <i>Estruturas e Processos das FAPs</i>	118
3.3.2.2. <i>Indicadores para as FAPs</i>	124
3.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
4. GOVERNANÇA EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	129
4.1. A GOVERNANÇA NA DIMENSÃO CT&I.....	129

4.2. GOVERNANÇA DA CT&I EM DIFERENTES CONTEXTOS	132
4.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
5. CONCEPÇÃO DO QUADRO DE REFERÊNCIA	139
5.1. PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA EM AGENTES DE FOMENTO A CT&I	140
5.2. AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA NAS FAPS	148
5.2.1. Diagnóstico de Fatores de Análise da Governança nas FAPS	148
5.2.2. Ponderação dos Fatores de Análise da Governança.....	150
5.2.3. Tratamento das Respostas Qualitativas em Escala Numérica.....	152
5.2.4. Cálculo dos Indicadores e Índice de Governança.....	153
5.2.5. Definição de Escala Nominal para Classificação do Índice de Governança	154
5.3. QUADRO DE REFERÊNCIA PROPOSTO.....	155
5.3.1. Definição de Quadro de Referência	155
5.3.2. Quadro de Referência para Avaliação de Governança em FAPS	156
5.4. GESTÃO DO MODELO DE GOVERNANÇA EM FAPS.....	157
5.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
6. APLICAÇÃO DO QUADRO DE REFERÊNCIA	161
6.1. APLICAÇÃO DA ENTREVISTA ÀS FAPS.....	161
6.2. PONDERAÇÃO DA IMPORTÂNCIA RELATIVA DOS PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA.....	162
6.3. CÁLCULO DO INDICADOR DE GOVERNANÇA.....	165
6.4. ANÁLISE DOS INDICADORES DE GOVERNANÇA OBTIDOS	167
6.5. GESTÃO DO MODELO DE GOVERNANÇA.....	169
6.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
7. CONCLUSÕES E FUTUROS TRABALHOS	171
7.1. CONCLUSÕES.....	171
7.2. TRABALHOS FUTUROS	174
7.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	177
REFERÊNCIAS.....	178

ANEXO	204
ANEXO A – Variáveis e Indicadores SIFAPs	205
APÊNDICE	209
APÊNDICE A – ENTREVISTA.....	210
APÊNDICE B – FATORES E CRITÉRIOS DE ANÁLISE LEVANTADOS JUNTO AS FAPs	221

1. INTRODUÇÃO

1.1. APRESENTAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

O conhecimento, em todas as suas formas, exerce na atualidade papel decisivo nos processos econômicos. As nações que desenvolvem e gerenciam efetivamente seus ativos de conhecimento têm melhor desempenho econômico que as outras (OCDE, 2005).

Nos últimos 60 anos nenhum país se tornou desenvolvido seguindo o caminho clássico das exportações de *commodities* manufaturadas, da dedicação à agricultura ou pecuária, da exportação de minérios, ou da transformação desses em produtos convencionais. Em contrapartida, os países que se desenvolveram o fizeram por se empenharem no desenvolvimento de produtos, processos e serviços de alto valor agregado (ARRUDA, 2008). Schumpeter (1997) já defendia, no século passado, que a força-motriz do desenvolvimento está nas inovações. Assim, o caminho para o desenvolvimento econômico e social passa necessariamente por um sólido sistema de inovação.

A inovação é um fenômeno complexo e sistêmico. Essa abordagem sistêmica da inovação desloca o foco das políticas, dando ênfase à interação das instituições, tanto na criação como na difusão e na própria aplicação das novas descobertas tecnológicas. “A esse conjunto de instituições e fluxos de conhecimento cunhou-se o termo Sistema Nacional de Inovação (OCDE, 2004, p. 17)”, expressão essa originalmente utilizada por Freeman, em 1987, ressaltando a importância da nação e a relevância da articulação entre os agentes, tais como governo, universidades, institutos de pesquisa e empresas.

A construção de um Sistema Nacional de Inovação (SNI) é condição fundamental para o desenvolvimento de uma nação. Envolve uma rede de instituições públicas e privadas que interagem para promover o desenvolvimento científico e tecnológico de um país (EDQUIST, 1997; NELSON, 1993).

Como preconizado pelos modelos que concebem um SNI - Triângulo de Sábado, Hélice Tríplice ou Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um dos principais atores desse sistema é o governo. Uma das razões está no fato de que, historicamente, esse ator é o agente central do sistema, a partir do qual as ações dos demais agentes são desencadeadas no sentido de atender as demandas julgadas relevantes para o país (LONGO, 2004; DERENUSSON, 2004; OCDE, 2004).

Um aspecto importante na constituição de um SNI é que as regiões têm um papel fundamental, dado o caráter localizado e espacial dos processos de aprendizado e de inovação. Nesse sentido, o fato de que a interação espacial entre os agentes componentes de determinado sistema de inovação pode criar, na esfera regional, um ambiente propício à atividade inovativa, deu origem à constituição de Sistema Regional de Inovação (SRI) como parte do SNI (COOKE *et al.*, 1997).

Para enfrentar o desafio de promover o desenvolvimento econômico e social sustentável em ambientes de alta complexidade, como os sistemas nacionais e regionais de inovação, a atual agenda política traz à tona temas como transparência, participação e prestação de contas, princípios estes inseridos no conceito de governança e apontados como resposta aos desafios que enfrenta a administração pública em termos de efetividade, eficiência e responsabilidade (BARRETT, 2003; EDWARDS, 2002).

A governança é uma das megatendências e um dos desafios da administração pública. A discussão central em torno dessa temática relaciona-se a um novo conjunto de idéias, instrumentos e práticas de gestão de organizações e está diretamente vinculada à gestão de recursos econômicos e sociais do país e à prestação de contas à sociedade (SECCHI, 2009; MINDLIN, 2009; WORLD BANK, 2008; OCDE, 2005).

Uma gestão eficiente e eficaz dos recursos e problemas públicos e do atendimento às necessidades essenciais da sociedade representa importante mecanismo de transformação social e forma a base das economias bem-sucedidas; contribui para o desenvolvimento de melhores políticas e estratégias públicas; constitui vantagem competitiva; desempenha importante papel para o desenvolvimento econômico e social; torna o setor público mais confiável e contribui para o melhor

desempenho de suas organizações (BOGONI *et al.*, 2010; SCHWELLA, 2005; STREIT; KLERING, 2004).

Assim, um dos fatores críticos às organizações públicas diz respeito à sua gestão estratégica e seus mecanismos de transparência e prestação de contas à sociedade, bem como à crescente exigência dos cidadãos quanto à eficiência dos serviços e retorno dos investimentos públicos.

Agentes públicos de fomento dos Sistemas Regionais de Ciência, Tecnologia e Inovação (SRCT&I) não fogem a essa característica, sendo que também a eles é requerida uma gestão adequada de recursos públicos. Os verdadeiros investidores na ciência, na tecnologia e na inovação (CT&I) são os cidadãos, que participam por meio de impostos pagos à administração pública. Desta forma, o que se espera é eficiência dos serviços públicos e retorno dos investimentos à sociedade em forma de benefícios e geração de riqueza.

Este é o caso das Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs), que têm se estabelecido no país nos últimos anos como um dos principais atores estaduais de articulação e desenvolvimento dos SRCT&I, compondo uma estrutura promissora de descentralização do apoio à pesquisa científica e tecnológica.

As FAPs constituem-se em uma categoria específica de fundação, ligadas aos governos estaduais, com a missão de fomentar CT&I em diversas áreas em seus estados de origem. São entidades que integram o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCT&I), ao lado de instituições tradicionais como Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), e exercem papel significativo nas definições da política científico-tecnológica nacional.

A criação dessas fundações recebeu forte estímulo no final dos anos 80 com a publicação da Constituição Federal, que facultou aos estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento à pesquisa científica e tecnológica. Assim, diversos estados criaram suas FAPs com o objetivo de desenvolver e apoiar a dinâmica da produção científica, tecnológica e de inovação nas regiões, por meio do aumento da produção tecnológica, da interação entre ciência e tecnologia (C&T) e do repasse dos conhecimentos científicos e tecnológicos para a população.

No atual cenário, as FAPs têm presença significativa em praticamente todos os estados brasileiros, proporcionando notável contribuição ao avanço da ciência em suas regiões. Ao realizar investimentos em CT&I, desempenham papel estratégico para a consecução de políticas, programas e projetos nessa área em cada unidade da Federação, incorporando as necessidades e especificidades da realidade sócio-econômica das diferentes regiões do país e contribuindo para a diminuição da dependência tecnológica, o fortalecimento da economia e a melhoria da qualidade de vida da população, promovendo assim o desenvolvimento dos estados e do país.

A atual conjuntura de promoção a CT&I tem na governança uma ferramenta central ao buscar maximizar os resultados do sistema de CT&I em prol da sociedade como um todo (OLIVEIRA; RAMOS, 2008).

Desta forma, é nesse sentido que esta tese trata da governança no âmbito dos agentes públicos de fomento dos SRCT&I. Assim, a pergunta de pesquisa que norteia este estudo é: *Como avaliar a governança em agentes públicos de fomento dos Sistemas Regionais de Ciência, Tecnologia e Inovação?*

A avaliação da governança tem recebido especial atenção de diversas entidades. Banco Mundial, Banco Central Europeu e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) têm contribuído com o desenvolvimento de indicadores mundiais de governança na dimensão pública (WALLE, 2005; KNACK; MANNING, 2000).

Esses indicadores compreendem um dos conjuntos de dados mais completos para avaliar a qualidade da governança, permitindo a comparação dos países e acompanhamento ao longo do tempo. Contudo, são de natureza subjetiva e fornecem medidas distorcidas a respeito dos processos de governança, não apresentando assim um retrato correto (WALLE, 2005; COURT; HYDEN; MEASE, 2002; KNACK; MANNING, 2000).

Além do mais, esses indicadores se mantiveram limitados a estudos sobre crescimento econômico e desenvolvimento internacional, com vistas a receber ajuda financeira, sendo que a pesquisa sobre qualidade burocrática ou desempenho no setor público não foi objetivo principal de qualquer um desses conjuntos de indicadores (WALLE, 2005; COURT; HYDEN; MEASE, 2002; KNACK; MANNING, 2000).

Indicadores de governança relacionados à eficiência da administração pública são defeituosos e um bom indicador para comparar o desempenho das administrações públicas internacionalmente não existe (WALLE, 2005; COURT; HYDEN; MEASE, 2002; KNACK; MANNING, 2000).

Desta forma, nota-se que os indicadores de governança estabelecidos por aquelas entidades são importantes, no entanto se aplicam a um universo mais amplo, internacional, fornecendo um diagnóstico da governança no âmbito e entre os países.

Assim, verifica-se a carência de indicadores que permitam avaliar a governança em domínios públicos mais específicos, como o que se propõe neste trabalho, qual seja, avaliar a governança no âmbito dos agentes públicos de fomento dos SRCT&I, mais especificamente no domínio das FAPs.

1.2. OBJETIVOS

Procurando responder à pergunta de pesquisa que norteia este estudo, foram definidos os objetivos apresentados a seguir.

1.2.1. Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é conceber um quadro de referência com o propósito de apoiar a gestão da governança em agentes públicos de fomento dos SRCT&I.

1.2.2. Objetivos Específicos

Como objetivos específicos deste trabalho têm-se:

- Determinar os princípios da governança e respectivos fatores a serem averiguados em agentes públicos de fomento dos SRCT&I;
- Formular um quadro de referência para avaliar a governança desses agentes, com base nos princípios e

fatores de governança considerados mais relevantes na literatura;

- Avaliar a aderência do quadro de referência ao modelo de gestão da governança das FAPs.

1.3. JUSTIFICATIVA, RELEVÂNCIA E INEDITISMO

Não há dúvidas quanto à importância da CT&I para a prosperidade econômica e bem-estar social das nações (OCDE, 2005). Isso pode ser evidenciado pelos benefícios que a sociedade colhe, a cada dia, decorrentes de um crescente fluxo de novos produtos – medicamentos, vacinas, materiais avançados, tecnologias de comunicação, instrumentos, alimentos processados, produtos agrícolas, dentre outros – fornecidos, cada vez mais, por uma C&T desenvolvida. Contudo, apesar dessas possibilidades, somente uma parte da população do mundo é beneficiada com seus progressos.

Conforme dados apresentados por Ravallion (2008), o número de pessoas que sobrevivem com menos de 1,25 dólares por dia supera a margem de 1,4 bilhões. Isso significa que, praticamente, um em cada quatro habitantes do mundo em desenvolvimento se encontra abaixo da linha de pobreza, o que demonstra que as atuais estratégias de desenvolvimento não têm alcançado os resultados almejados.

Diferentemente de alguns anos atrás, os investimentos articulados em CT&I deixaram de ser uma possibilidade, uma opção, para os países. Economia que se pretende atuante e representativa no mercado global não pode prescindir dessa combinação como elemento estratégico para sua competitividade. Não por acaso as nações emergentes que mais evoluem são também as que investem mais e há mais tempo em CT&I, a exemplo de Coreia do Sul, Cingapura e Finlândia (RAUPP; NADER, 2010).

Nesse sentido, José Miguel Insulza, Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), enfatiza que é fundamental que os países recorram a CT&I como elementos substantivos de suas estratégias de desenvolvimento, redução

da pobreza e construção da Sociedade do Conhecimento (INSULZA, 2005).

No Brasil, o aparato institucional de suporte a CT&I, constituído a partir da década de 50, foi determinante para impulsionar o progresso científico e tecnológico no país. Diversos conselhos e órgãos públicos de custeio à pesquisa, além de variados planos, programas e ações, foram implantados visando configurar uma política de CT&I.

Esse esforço continuado de mais de meio século na organização do SNCT&I e no fortalecimento de seus agentes, com destaque para agências federais como CNPq, CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e FINEP, criadas nas décadas de 50 e 60 e consideradas marco inicial da política de CT&I no Brasil, além das agências estaduais, instituídas em sua maioria a partir de 1989, resultou em:

- Capacitação de recursos humanos de alto nível. O ano de 2010 iniciou com 35 mil mestres e 11 mil doutores titulados, mais do que dobrando esse número país em uma década (VIOTTI *et al.*, 2010);
- Expressiva participação brasileira em publicações científicas internacionais. A produção científica nacional, que atualmente alcança patamares próximos ao nível da China, Índia e Rússia, atingiu 2,60% da produção científica mundial em 2009, levando o Brasil a ocupar o 13º lugar mundialmente (BRITO CRUZ; CHAIMOVICH, 2010); e
- Reconhecimento mundial da C&T nacionais, manifestado por diversas e renomadas instituições internacionais (VIOTTI, 2007).

Contudo, apesar dessa competência, o fosso quantitativo que separa o Brasil dos países desenvolvidos na área de CT&I é expressivo. De acordo com o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, ex-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, os Estados Unidos aplicam US\$ 450 bilhões de investimento em CT&I; já o Brasil investe cerca de R\$ 30 bilhões (CNCTI, 2010c), bem abaixo também de países como Coreia do Sul e Inglaterra.

Os montantes absolutos dos gastos brutos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) revelam que apesar da intensidade

dessas atividades no Brasil ultrapassar os padrões latino-americanos (o país alcançou 1,09% do PIB em 2008), ainda está distante da média da OCDE (2,27%) e da União Européia (1,77%), bem como de países industrializados e com políticas de CT&I definidas, como Estados Unidos (2,7%), Alemanha (2,53%) e Canadá (3,02). Para alcançar a média da OCDE de financiamento público em P&D, o Brasil precisaria investir um adicional de R\$ 3,3 bilhões, montante esse que corresponde, grosso modo, a três vezes o orçamento do CNPq (BRITO CRUZ; CHAIMOVICH, 2010).

Outro indicador desta condição é o fato de Brasil e Coréia, tendo iniciado seus programas de industrialização em condições bastante similares, revelam retrospecto bastante distinto no que diz respeito à inovação, fruto do maior êxito da política coreana em incentivar a participação empresarial e equacionar entraves macroeconômicos que comprometem esta participação. De acordo com Borges (2010), em 2000 o Brasil tinha 220 patentes registradas no escritório norte-americano de patentes (USPTO), enquanto China possuía 469; cinco anos depois, o Brasil somava apenas 340, enquanto China já reunia mais de 3,5 mil patentes. Brito Cruz e Chaimovich (2010) esclarecem ainda que enquanto o número de patentes brasileiras registradas no USPTO foi de 124 no ano de 2007, no mesmo período empresas coreanas depositaram 3.472 pedidos de patentes.

Como se pode observar, a despeito dos constantes avanços em CT&I, a posição do Brasil neste particular é ainda bastante frágil quando comparada com países mais desenvolvidos e até mesmo com outros em fase de desenvolvimento ou emergentes, como Coréia do Sul, Índia e China.

A percepção desse cenário exige uma reavaliação e reformulação das políticas nacionais de CT&I, visando torná-las mais efetivas e funcionais (VALLE; BONACELLI; SALLES FILHO, 2002). Na visão de Arruda, Vermulm e Hollanda (2006), o que se tem visto é uma grande desorganização na execução das ações públicas na área de CT&I. Os recursos financeiros disponíveis, além de insuficientes, são alocados de forma não planejada e pulverizada, impossibilitando a promoção de mudança estrutural necessária.

A opção dos governos pela elaboração de planos que compatibilizam diversas linhas de atuação e apresentam

diretrizes e ações para CT&I, aliada às sucessivas descontinuidades na política federal dessa área, revelam que uma das características marcantes das atuais políticas de C&T nacional e estaduais se constitui no lançamento de uma miríade de diferentes programas e instrumentos sem estratégias, prioridades e coordenação efetivas (VIOTTI, 2007).

Assim, faz-se necessário o estabelecimento de uma política que viabilize a alavancagem de mais recursos e de sua perenização, que incentive a integração do setor produtivo no SNCT&I, estimulando a formação de sinergias entre este, universidades e institutos de pesquisa, a fim de que as empresas possam contribuir no financiamento e execução das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (VALLE; BONACELLI; SALLES FILHO 2002).

De forma análoga, torna-se imperiosa uma maior articulação do SNCT&I tanto em nível nacional como regional. É necessário garantir o atendimento às demandas mais sensíveis às assimetrias intra e inter-regionais, concomitantemente ao processo de indução no financiamento da pesquisa científica e tecnológica. Além disso, cabe desenvolver mecanismos de descentralização dos recursos para o fortalecimento dos SRCT&I e buscar um melhor entendimento das bases sobre as quais uma agenda de desconcentração possa ser ampliada. Diante das disparidades regionais prevaletentes e da grande diversidade regional do país, o apoio das políticas públicas e a elevação dos níveis de investimentos devem considerar a leitura da realidade regional brasileira (LIVRO AZUL, 2010). Uma contrapartida a todas estas aspirações demanda, necessariamente, uma transição qualitativa e quantitativa da política nacional de CT&I.

O debate sobre CT&I está no âmago da construção de um novo marco civilizacional para o Brasil, capaz de gerar melhores condições sociais, econômicas e políticas ao país. Incorporar tal paradigma significa edificar um novo projeto nacional de desenvolvimento e, para tanto, é preciso objetivar as condições necessárias para que os avanços brasileiros em CT&I gerem uma força de trabalho de base técnico-científica, contribuindo para uma melhor posição de competitividade do mercado brasileiro no contexto globalizado. Tal feito requer a elaboração de uma efetiva política nacional de CT&I como elemento estratégico, favorecendo assim ao país potencializar o conhecimento científico-tecnológico, criativo e renovador para um

desenvolvimento sócio-econômico harmônico e sustentável (OLIVEIRA *et al.*, 2010).

Outro tema central para o desenvolvimento econômico e social das nações é a governança (WORLD BANK, 2008; OCDE, 2005; UNDP, 2004). Essa temática vem ganhando destaque na atualidade e atraído cientistas, políticos e estudiosos da administração pública do mundo inteiro.

A importância da governança está diretamente relacionada à eficiência da aplicação de recursos públicos e da efetividade de implementação de políticas públicas. A exigência da sociedade para que os governos prestem contas de suas ações é crescente, uma vez que a transparência e a correção da ação governamental e do trato das finanças públicas estão entre os elementos centrais da democracia (MENDES, 2008; FERREIRA; NEGREIROS, 2005).

Ao enfatizar a obtenção de resultados eficientes e o cumprimento das demandas da sociedade, a governança permite ao Estado potencializar suas funções e sua capacidade de orientar os processos e a produção de bens e serviços para a sociedade com eficiência, dispondo assim de um serviço público profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos (ALMEIDA, 2006; STREIT; KLERING, 2004).

Recente documento da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República identifica os principais problemas em relação à governança pública: (i) a relação do Estado com o setor privado e a sociedade civil carece de institucionalidade; (ii) existe deficiência de mecanismos de organização e participação da sociedade civil nas políticas públicas; e (iii) há acesso limitado a informações públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Nesse sentido, o atual cenário econômico e político, em função das exigências de mudanças internas e externas, revela-se propício para iniciar um processo inovador de governança no setor público brasileiro. Desta forma, o maior desafio a ser superado pelas organizações públicas é a consolidação e institucionalização de um processo de governança no país, o que exige dos governantes a adoção de ações inovadoras na gestão do setor público (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Este desafio também está presente na área de CT&I. Há indicações claras de que a governança traz elementos que

permitam integrar aspectos importantes nesse campo. A participação pública no processo de tomada de decisões é um dos pontos relevantes da governança em CT&I, além do fato de que os investimentos públicos são realizados com a perspectiva de que suas contribuições sejam úteis para a sociedade. Assim, a efetividade dos resultados de CT&I para a sociedade, a responsabilidade de governos e dirigentes, o acesso à informação e a qualidade da interação entre os diversos atores que influenciam as escolhas da política são evidências que justificam a importância da governança nessa área (SILVA, 2005; DERENUSSON, 2004).

A aplicação de padrões de governança no âmbito dos agentes públicos de fomento dos SRCT&I torna-se relevante em função da complexidade e importância dos mesmos para o desenvolvimento sócio-econômico regional.

Como um dos atores dos SRCT&I, as FAPs têm como principais características o fato de atuarem em âmbito estadual, em todas as áreas do conhecimento; contarem com recursos oriundos do governo federal e estadual; atuarem em parcerias com outras instituições – públicas, privadas e do terceiro setor. Em suas ações, consideram as prioridades, a diversidade local, suas especificidades e competências existentes. Ao mesmo tempo, têm como principal cliente do sistema a sociedade, uma vez que os verdadeiros investidores em CT&I são os cidadãos, que participam desse sistema por meio de impostos pagos à administração pública.

Assim, em função das diversas variáveis que influenciam as FAPs, aliadas à crescente demanda da sociedade em relação a questões como eficácia dos serviços, transparência, participação, prestação de contas e responsabilização, instrumentos para avaliar a governança desses atores torna-se relevante na medida em que a governança é um mecanismo pelo qual as organizações públicas têm sua *performance* apresentada e verificada pela sociedade, bem como em função do grande valor destas organizações para os SRCT&I.

Analisar a governança no âmbito das FAPs indica uma relação original posto que a análise de conteúdo não identificou instrumentos de consenso para avaliação da governança em agentes públicos atuantes em um SNI, bem como não há evidências de estudos recentes como o que se busca nesta tese,

qual seja, elaborar um quadro de referência para apoiar a gestão da governança em agentes públicos de fomento dos SRCT&I.

1.4. CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA

A temática governança tem origem contemporânea e demanda emergente em vários ambientes organizacionais. Seu conceito permite amplitude de interpretação e observa-se uma diversificação de estudos referentes a esse tema.

Com o objetivo de tipificá-lo em vários contextos, pesquisas recentes alcançaram segmentos distintos:

- No *setor privado*, governança corporativa está relacionada a fundações e institutos empresariais (MINDLIN, 2009); adesão de empresas aos princípios de governança corporativa (KITAGAWA, 2007); desempenho de empresas (LAMEIRA, 2007); aglomerados produtivos (CUNHA, 2006); gestão hospitalar (FERREIRA, 2006); estrutura de propriedade (SILVEIRA, 2004; 2002), dentre outros.
- No *setor público*, em termos específicos de contexto brasileiro, estudos recentes da governança compreendem empresas públicas federais (GUEDES, 2008; MELLO, 2006; ALMEIDA, 2006; SAMPAIO, 2006; STREIT, 2006); organizações de ensino superior (DUARTE, 2007; OLIVEIRA, 2006), arranjos produtivos locais (GRAÇA, 2007); governança global (BENTO, 2007); organizações não governamentais (FRAGOSO, 2004); fundos setoriais (DERENUSSON, 2004), dentre outros.

Contudo, no que diz respeito a agentes públicos de fomento dos SRCT&I, nenhum estudo que contemple a governança sob esse recorte foi encontrado na literatura atual.

Desta forma, a principal contribuição desta pesquisa é proporcionar a esses agentes um quadro referencial aplicável, fornecendo-lhes assim um instrumento que permita às FAPs avaliar sua gestão sob a ótica da governança.

Além disso, aprofundar o estudo e o conhecimento da governança com foco de aplicação em um recorte específico sugere acréscimo teórico aos demais estudos, agregando-se especificidade e evitando-se a aplicação genérica de um conceito.

1.5. DELIMITAÇÃO E LIMITAÇÕES DA TESE

Esta tese trata da governança na dimensão pública em um recorte específico - CT&I, buscando propor um quadro de referência que permita apoiar a gestão da governança em agentes públicos de fomento dos SRTC&I.

A literatura que trata da governança pública é ampla e como poderá ser observado no Capítulo 2, não há um conceito único ou padrão para esse termo, mas sim uma série de diferentes pontos de partida para sua compreensão. Do mesmo modo, existem diversos princípios que representam orientações internacionais para a aplicação das regras da governança, sem, contudo, haver uma uniformização.

Diante dessa diversidade que envolve a governança pública, torna-se necessário delimitar, ou seja, estabelecer limites para a investigação (MARCONI; LAKATOS, 2002) em relação às normas e valores que permeiam os princípios da governança, precisamente em relação à eficácia, eficiência e efetividade (HARMON; MAYER, 1986 *apud* KICKERT, 1997).

Marinho e Façanha (2001) argumentam que é comum encontrar-se na literatura especializada referências a dimensões desejáveis de desempenho de organizações e programas de governo que se traduzem por exigências de efetividade, eficiência e eficácia.

Segundo a OCDE (2005), a noção de eficiência está relacionada ao controle no uso de recursos e fortemente vinculada à razão instrumental. Consiste em converter recursos ou insumos em resultados. A eficácia consiste em alcançar os objetivos pretendidos, levando em conta sua importância, e a efetividade incide na avaliação sistemática e objetiva de um projeto, um programa ou uma política em curso com o objetivo de determinar sua pertinência e seu alcance.

Deste modo, este estudo encontra-se delimitado quanto à eficiência e eficácia. Tal restrição se deve ao fato de que o foco desta tese é em relação a como o governo presta seus serviços à sociedade, ou seja, o quadro de referência proposto permite avaliar a governança da organização, e não da percepção, por parte dos cidadãos, dos serviços prestados pelo governo, a qual se relaciona à dimensão efetividade e mede como a sociedade recebe os serviços da organização.

Do mesmo modo, este trabalho apresenta algumas limitações, dentre as quais se destacam:

- Homogeneidade do universo de aplicação do quadro de referência, uma vez que se optou por 100% das FAPs da região Sul do país, as quais foram criadas há mais de 10 anos e cujos estados possuem características sócio-econômicas e culturais equiparáveis. Além disso, dois estados já implantaram a lei estadual de inovação tecnológica e um aguarda sua aprovação;
- Impossibilidade de aplicação do quadro de referência para avaliação da governança à totalidade das FAPs do Brasil;
- Quando da aplicação do quadro de referência, buscou-se a percepção única e exclusiva dos gestores das FAPs no que diz respeito aos princípios de governança e seus respectivos graus de importância;
- Quando da aplicação do Método Mudge nas FAPs entrevistadas, o fato de um princípio de governança ser considerado inferior aos demais resultou em percentual de 0% de importância relativa, contudo isso não significa que esse princípio tem peso zero, conforme deduz o Método Mudge. Cabe destacar que a governança envolve vários princípios e sua avaliação em uma organização deve revelar até que ponto os princípios de governança estão ou não presentes na organização;
- Em relação aos resultados do Método Mudge, não houve oportunidade de retornar aos gestores das FAPs para verificar se as respostas dadas em relação ao grau de importância de cada princípio de governança correspondem à efetiva percepção dos mesmos.

1.6. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o objetivo de caracterizar a formalidade e sistematização adotadas para a elaboração deste estudo, são apresentados os parâmetros que orientaram seu desenvolvimento.

Com base nas taxonomias apresentadas por alguns autores (GIL, 2006; SILVA; MENEZES, 2005; VERGARA, 2003; GODOY, 1995; EISENHARDT, 1989), este trabalho foi classificado quanto à natureza, abordagem do problema, objetivos e procedimentos técnicos adotados para executar a pesquisa. Na Figura 1 observam-se cada uma dessas classificações e, em destaque, os elementos metodológicos selecionados para esta tese, descritos a seguir.

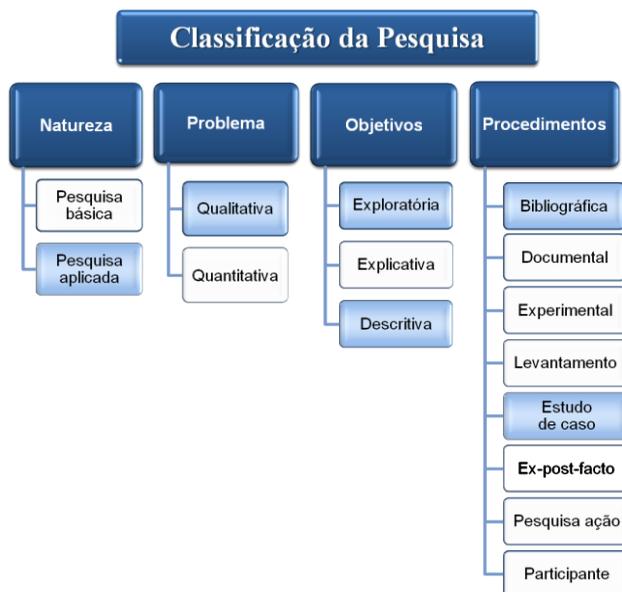


Figura 1. Classificação da Pesquisa

Fonte: Elaborada pela autora a partir de Gil (2006), Silva e Menezes (2005), Vergara (2003), Godoy (1995) e Eisenhardt (1989).

Do ponto de vista da *natureza*, esta pesquisa é aplicada, pois objetiva produzir conhecimentos relacionados à governança para aplicação em agentes públicos de fomento dos SRCT&I.

Quanto à *abordagem do problema*, sugere a adoção de pesquisa qualitativa. Este tipo de pesquisa envolve a obtenção de dados descritivos sobre processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, buscando entender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos. Tem como características principais o fato de ter o ambiente natural como fonte direta para coleta de dados e o pesquisador como instrumento chave, é descritiva, a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicos nesse tipo de pesquisa e utiliza o enfoque indutivo na análise de seus dados (GODOY, 1995).

Em relação aos *objetivos*, esta tese classifica-se como exploratória e descritiva. As pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar uma visão geral sobre determinado fato, sendo realizadas especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil formular hipóteses precisas a respeito do mesmo. Envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão. Assumem, em geral, as formas de pesquisas bibliográficas e estudos de caso. Já os estudos descritivos têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população, fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis (GIL, 2006).

Assim, considera-se este estudo como exploratório porque embora a governança seja um tema de grande relevância na área pública, os estudos que abordam esse fenômeno no Brasil são ainda relativamente insuficientes, especialmente envolvendo a área de CT&I. É descritiva porque visa identificar, descrever e analisar criticamente as práticas de governança no âmbito dos agentes públicos de fomento dos SRCT&I.

Quanto aos *procedimentos técnicos*, esta pesquisa configura-se como bibliográfica por se tratar de um estudo desenvolvido com base em material publicado, visando obter a fundamentação teórica para o desenvolvimento do trabalho e contribuir para o aprimoramento da literatura. Os temas selecionados foram governança, sistemas de inovação e governança em CT&I.

Com suporte na definição dos principais temas, as estratégias de busca compreenderam a identificação das palavras-chave, dos autores de referência e das bases de dados para realizar a pesquisa.

Além das bases de dados como *ISI Web of Knowledge*, *Scopus*, *Science Direct*, Portal Capes e *Google Scholar*, esse processo de localização e seleção de trabalhos contou com pesquisas manuais em livros, revistas, relatórios técnicos, teses, dissertações e anais de eventos. As buscas foram realizadas independentemente do período de publicação e as referências bibliográficas dos trabalhos relevantes foram consultadas.

A pesquisa é também um estudo de caso porque se refere a uma análise detalhada de uma situação específica, supondo que, mediante um estudo aprofundado, se possam adquirir conhecimentos sobre o fenômeno proposto nesta tese. O estudo de caso é uma estratégia de investigação que foca a dinâmica que se apresenta na realidade no âmbito de parâmetros que permitam sua compreensão. Pode envolver tanto casos únicos quanto múltiplos, além de numerosos níveis de análise. É comum que combine técnicas de coleta de dados a partir de arquivos, entrevistas, questionários e observações. Também pode ser usado para alcançar diversos objetivos, tais como propiciar descrições, testar ou gerar teorias (EISENHARDT, 1989).

Nesta tese, utilizou-se como técnica de coleta de dados entrevista semi-estruturada. A amostra foi intencional, correspondendo a 12,5% das 24 FAPs do país e a 100% das fundações da região sul. As entrevistas foram realizadas junto a gestores de três FAPs, sendo dois diretores e um assessor de direção, com o intuito de identificar a percepção dos mesmos em relação aos princípios de governança e seus respectivos graus de importância. Os entrevistados receberam um roteiro semi-estruturado, constante no Apêndice A, puderam justificar suas respostas e, quando fosse o caso, esclarecer dúvidas sobre as questões. O resultado das entrevistas é apresentado no Apêndice B, já convertido com os correspondentes valores numéricos de acordo com as regras apresentadas no Quadro 31.

Para a tabulação e apresentação dos resultados da entrevista foram utilizados recursos computacionais e os dados foram analisados de forma a atender os objetivos da pesquisa.

1.7. ESTRUTURA DO DOCUMENTO

Este trabalho encontra-se organizado em sete capítulos, além desta Introdução, que contempla a apresentação do tema e problema de pesquisa, os objetivos geral e específicos, as justificativas, relevância e ineditismo, a contribuição teórica, a delimitação e limitações da tese, os procedimentos metodológicos e, por fim, sua estrutura.

Os Capítulos 2, 3 e 4 trazem os levantamentos teóricos cruciais para o alcance dos objetivos propostos e para orientar a análise dos dados. Desta forma, o Capítulo 2 trata da temática governança, contemplando, a partir de discussões recentes, as diferentes dimensões em que o termo é aplicado, seus principais conceitos, princípios e indicadores.

O Capítulo 3 apresenta os principais conceitos de Sistema Nacional de Inovação, seus atores e sua classificação de acordo com seus níveis de maturidade. Contempla ainda os Sistemas Regionais de Inovação e, na seqüência, o Sistema de Inovação Brasileiro, identificando marcos representativos de sua configuração e as principais características de um de seus atores, as FAPs, objeto de estudo desta tese.

No Capítulo 4 a temática da governança sob a ótica da CT&I é explorada, e no Capítulo 5 descreve-se o processo de construção do quadro de referência para apoiar a gestão da governança em agentes públicos de fomento dos SRCT&I.

O Capítulo 6 apresenta a aplicação do quadro de referência proposto em três FAPs e, na seqüência, no Capítulo 7, as conclusões obtidas com o estudo são apresentadas, bem como são propostas recomendações para trabalhos futuros.

Ainda fazem parte desta tese as referências utilizadas e os apêndices e anexos mencionados no decorrer do trabalho.

2. GOVERNANÇA

Este capítulo visa delimitar os usos do termo governança na literatura acadêmica. Desta forma, adotando-se como ponto de partida as discussões recentes sobre o tema expressas por entidades nacionais e internacionais e na literatura acadêmica, apresentam-se, a seguir, as diferentes dimensões em que a governança é aplicada, seus principais conceitos, bem como os princípios de governança que representam orientações internacionais para suas regras, além de seus indicadores.

2.1. DIMENSÕES DA GOVERNANÇA

A complexidade e a abrangência do termo governança tornam difícil expressá-lo em apenas uma definição. Assim, torna-se importante precisar o seu significado no contexto em que é aplicado, diferenciando o tipo de organização e caracterizando em que situação a governança é enfocada.

De modo geral, governança é um termo utilizado nas organizações e na sociedade onde há necessidade de articulação de pessoas e grupos com diferentes interesses e expectativas, o que inclui, segundo Sathler (2008), as relações na esfera pública, os setores governamental, empresarial e terceiro setor.

Na visão desse autor, para a diplomacia entre países há a governança internacional; para o Estado, em seus diversos níveis de governo, está a governança pública; para as empresas, a ênfase é na governança corporativa; e para o terceiro setor, não há uma adjetivação específica, contudo, a literatura utiliza o termo governança para organizações sem fins lucrativos ou do terceiro setor.

Mindlin (2009) complementa essa explicitação do uso do termo governança esclarecendo que nas relações entre países, governança é vista como a dinâmica entre governos nacionais para manter a ordenação do sistema internacional e o exercício do poder na ausência de autoridade coercitiva direta. Segundo o autor, na administração pública governança pode ser entendida

como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais do país e a prestação de contas à sociedade é exercida, equivalendo aqui ao termo *accountability*. No campo de estudo da economia de empresas, as organizações são consideradas uma estrutura de governança, um feixe de contratos que estabelece as relações entre os diversos atores. Na administração de empresas, governança corporativa é considerada como mecanismos e princípios que visam minimizar os problemas de agência derivados da separação entre propriedade e gestão das organizações.

Ao abordar sobre os modelos organizacionais públicos debatidos na comunidade internacional, Secchi (2009) apresenta uma delimitação da definição de governança semelhante à de Mindlin, considerando essa temática de acordo com as principais disciplinas que a estudam: (i) Relações Internacionais; (ii) Teorias do Desenvolvimento; (iii) Administração Privada; e (iv) Ciências Políticas e Administração Pública. As definições destas dimensões estão no Quadro 1.

Disciplinas	Focos de estudos sobre governança
Relações Internacionais	Concebem governança como um modelo colaborativo de relação interestatal e entre atores estatais e não estatais na solução de problemas coletivos internacionais, denotando assim um processo de estabelecimento de mecanismos horizontais de colaboração para lidar com problemas transnacionais como tráfico de drogas, terrorismo e emergências ambientais.
Teorias do Desenvolvimento	Tratam a governança como um conjunto de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. Boa governança é a combinação de boas práticas de gestão pública. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial exigem boa governança como requisito para países em vias de desenvolvimento receber recursos econômicos e apoio técnico. Áreas de aplicação das boas práticas são aquelas envolvidas na melhora da eficiência administrativa, da <i>accountability</i> democrática e de combate à corrupção.
Administração Privada	Expressa a governança como um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de <i>stakeholders</i> e autoridades de mercado sobre organizações privadas de capital aberto.

Continua na próxima página...

Ciências Políticas e Administração Pública	Tratam a governança como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas. Assim, diferentes atores têm - ou deveriam ter - o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição traduz-se, de maneira implícita, numa mudança do papel do Estado na solução de problemas públicos. Significa ainda reduzir a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e reforçar mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.
--	---

Quadro 1. Governança na visão das principais disciplinas que a estudam.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Secchi (2009).

Um bom ponto de partida para entender as diversas formas de governança é, de acordo com Streit e Klering (2004), analisar a diferença do uso do termo nos setores público e privado. Para esses autores, no setor privado está a governança corporativa, englobando a estrutura e o funcionamento do corpo de diretores e os sistemas de prestação de contas para os acionistas da empresa. A base das relações da governança corporativa está no fato de que a direção da corporação reporta-se ao conselho de administração e este aos acionistas, investidores ou instituidores.

Já na área pública, ainda segundo esses autores, o termo governança pode admitir dimensões distintas em função da diversidade dos objetivos dos órgãos públicos e do seu papel na sociedade e na estrutura do aparelho governamental. Desta forma, dois aspectos envolvem essa dimensão: a relação da governança com o desempenho das organizações e a forte relação entre governança das organizações públicas e desenvolvimento econômico e social dos países.

Lynn *et al.* (2001) argumentam que o conceito de governança no setor público é mais complexo do que no setor privado, uma vez que naquele setor os objetivos e resultados das transações são menos visíveis e quantificáveis, o poder da direção e controle é mais disperso e os objetivos dos atores são variados e muitas vezes incompatíveis.

Em síntese, na literatura que trata da governança é recorrente o uso do termo em duas dimensões: na privada, onde a governança corporativa está pautada nas questões econômicas das organizações empresariais; e na pública, denominada tanto de governança pública ou governança no setor público, voltada para as relações entre Estado e sociedade.

Essas dimensões da governança, cujas abordagens são apresentadas na seqüência, estão traduzidas na Figura 2.



Figura 2. Dimensões da governança.
Fonte: Elaborada pela autora.

2.2. CONCEITOS DE GOVERNANÇA

O conceito de governança passou por transformações à medida que o campo de debate foi se enriquecendo com novas contribuições teóricas e novos princípios normativos. A literatura atual que trata do tema normalmente está associada à política, economia, administração, direito ou meio ambiente.

Essa multidisciplinaridade que envolve o termo governança tem levado, nas últimas décadas, diferentes agentes como instituições acadêmicas, organismos multilaterais, instituições privadas e entidades de atuação setorial, regional ou internacional, a desenvolver distintas visões e definições sobre governança, contribuindo assim para o melhor entendimento do seu significado e importância.

Apesar de seu caráter aberto e abrangente, governança é um conceito significativo e prático relacionado com muitos aspectos básicos do funcionamento de qualquer sociedade e sistema social e político, podendo ser entendida como uma medida base da estabilidade e desempenho de uma sociedade.

A seguir são apresentados os principais conceitos de governança de acordo com suas distintas dimensões, visando assim um melhor entendimento deste termo.

2.2.1. Governança Corporativa

O termo governança corporativa existe há muito tempo, mas sua amplitude e importância foram notadas somente nas últimas décadas em função dos diversos escândalos financeiros ocorridos no mundo corporativo e, mais recentemente, com o estouro da bolha especulativa no mercado imobiliário dos Estados Unidos, que redundaram em mobilizações por parte dos grandes investidores na busca de aumentar garantias para seus investimentos, os quais passaram a exigir, dentre outras coisas, uma gestão mais ética e transparente (BOMFIM, 2010; IBGC, 2009; BENEDICTO; RODRIGUES; ABBUD, 2008).

Segundo Aktouf (2004), tais escândalos, sem precedentes, resultaram nas gigantescas quebras de empresas de diversos países desenvolvidos que eram consideradas como as mais seguras da nova economia globalizada, tais como *EnronCorp*, *Tyco*, *Nortel*, *WorldCom*, *Xerox*, *Vivendi*, *Parmalat*, *Andersen e Waste Management*, além da falência de países inteiros, como Argentina, em 2001, ocasionando prejuízos sociais e ao mercado de ações. Esses acontecimentos contribuíram para o aumento do interesse mundial nessa temática, cujos estudos contemplam múltiplas abordagens e seu arcabouço teórico engloba conhecimentos de diversas áreas do conhecimento.

Na literatura que trata da governança corporativa é possível encontrar uma amplitude de conceitos relacionados ao tema, apresentando uma diversidade de abordagens que variam desde aspectos relacionados às questões legais até culturais, resultando assim em um termo ainda pouco definido e, conseqüentemente, com fronteiras imprecisas.

Fontes Filho (2003) argumenta que as diversas definições utilizadas para governança corporativa são convergentes em torno de uma visão econômica da empresa, pressupondo desde um caráter eminentemente normativo até algo próximo a uma definição de poder, defendendo um papel mais central na empresa para os proprietários.

As definições de governança corporativa oferecidas pelos diversos autores e distintos organismos reguladores que tratam dessa temática são apresentadas no Quadro 2.

Entidades/Autores	Definições de governança corporativa
IBGC (2009)	Sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal.
Carvalho (2007) Marques (2007)	Mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa, um conjunto de regras que visam minimizar os problemas de agência, basicamente intercorrentes da relação agente-principal.
Silveira (2006)	Conjunto de mecanismos que visam aumentar a probabilidade de os fornecedores de recursos garantirem para si o retorno sobre o seu investimento.
Oman e Blume (2005)	Um sistema nacional de governança corporativa compreende tanto as regras formais e informais quanto práticas aceitas e mecanismos de reforço, público e privado, que regem as relações entre gestores e investidores.
Barrett (2005)	Maneira pela qual uma organização é administrada, sua estrutura corporativa, cultura, políticas, estratégias e o modo com que negocia com suas várias partes interessadas.
OCDE (2004)	Mecanismos pelos quais as empresas são dirigidas e, particularmente, maneira pela qual aqueles que controlam a gestão do dia-a-dia da empresa são responsabilizados por seu desempenho.
CVM (2002)	Conjunto de práticas que tem por objetivo otimizar o desempenho de uma empresa ao proteger todas as partes interessadas, como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital.
Mathiesen (2002)	Campo de investigação focado em como monitorar as corporações, através de mecanismos normativos, definidos em estatutos legais, termos contratuais e estruturas organizacionais que conduzam ao gerenciamento eficaz das organizações, traduzido por uma taxa competitiva de retorno.
Jensen (2001)	Estrutura de controle de alto nível, consistindo dos direitos de decisão do conselho de administração e do diretor executivo, dos procedimentos para alterá-los, do tamanho e composição do conselho de administração e da compensação e posse de ações dos gestores e conselheiros.
La Porta, Shleifer, Lopez-de-Silanes e Vishny (2000)	Conjunto de mecanismos que protegem os investidores externos da expropriação pelos internos (gestores e acionistas controladores).
Shleifer e Vishny (1997)	Modo com que os fornecedores de recursos asseguram que obterão para si o retorno sobre os seus investimentos na empresa.
Cadbury Committee (1992)	Sistema e estrutura de poder que regem os mecanismos por meio dos quais as organizações são dirigidas e controladas.

Quadro 2. Definições de governança corporativa.

Fonte: Elaborado pela autora.

A definição padrão de governança corporativa reporta à defesa dos interesses dos acionistas. Uma das primeiras e mais importantes definições de governança corporativa foi utilizada na elaboração do relatório dos aspectos financeiros de governança corporativa no Reino Unido, primeiro documento a abordar inteiramente o assunto, denominado de *Cadbury Report*, publicado em 1992.

A preocupação da governança corporativa com meios que façam com que os agentes se empenhem em assegurar um retorno aceitável para os proprietários da empresa encontra-se no cerne das definições apresentadas pelos principais teóricos que tratam do assunto, tais como Shleifer e Vishny (1997) e La Porta, Shleifer, Lopez-de-Silanes e Vishny (2000).

Michael Jensen, um dos principais proponentes da Teoria da Agência¹, defende que a governança corporativa é um assunto de grande relevância para proprietários de ações ordinárias porque a riqueza dos acionistas depende, em grande parte, dos objetivos de pessoas que determinam a estratégia da empresa. Isso ocorre porque os objetivos dos gerentes de companhias freqüentemente entram em conflito com os dos acionistas, que são os proprietários da empresa, e os conselhos de administração tendem a seguir os gerentes e a ignorar os interesses da parte que os criou para que a protegessem.

Nesse sentido, regras, práticas e mecanismos de governança visam diminuir os efeitos de assimetria informacional, atribuindo importância idêntica aos interesses de todas as partes da organização e minimizando os problemas de agência (OMAN; BLUME, 2005).

Andrade e Rossetti (2004) defendem que na maioria das definições do termo há um conjunto de expressões-chave que são relacionadas aos princípios, modelos, práticas, mecanismos de regulação e propósitos da governança corporativa. Cada uma

¹ A Teoria da Agência diz respeito ao relacionamento em que uma parte – o *principal* – delega trabalho para outra parte – o *agente*. O conflito de agência está presente a partir do fenômeno da separação entre a propriedade e a gestão empresarial. O *principal*, titular da propriedade, delega ao agente o poder de decisão sobre essa propriedade. A partir daí surgem os chamados conflitos de agência, pois os interesses daquele que administra a propriedade nem sempre estão alinhados com os de seu titular. Sob a perspectiva da Teoria da Agência, a preocupação maior é criar mecanismos eficientes para garantir que o comportamento dos executivos esteja alinhado com o interesse dos proprietários (IBGC, 2009).

dessas expressões, segundo esses autores, recebe uma ênfase de acordo com os interesses predominantes da organização, o que pode sugerir pelo menos quatro grupos:

- Ênfase aos direitos e sistemas de relações;
- Ênfase aos sistemas de governo e estrutura de poder;
- Ênfase aos sistemas de valores e padrões de comportamento; e
- Ênfase aos sistemas normativos.

Esse conjunto de expressões-chave está traduzido na Figura 3.

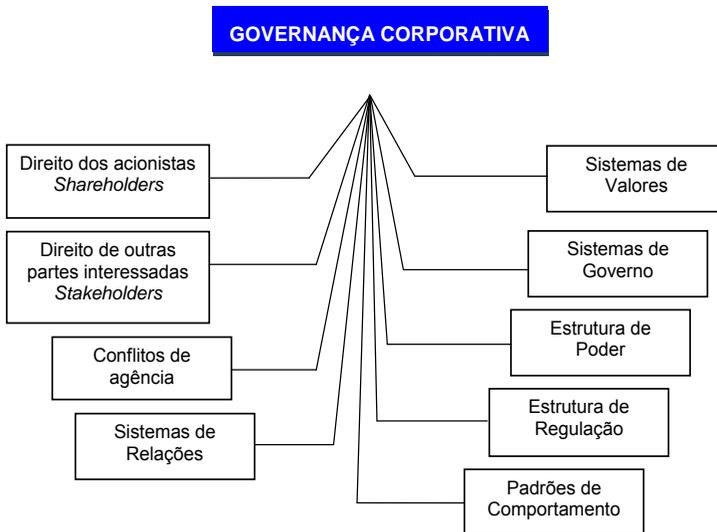


Figura 3. Expressões-chave da governança corporativa.
Fonte: Elaborado pela autora a partir de Andrade e Rossetti (2004, p.23).

A OCDE é um dos principais promotores do tema e tem trabalhado no sentido de promover práticas de boa governança em todo o mundo. Essa organização realiza, periodicamente, em vários países, discussão e avaliação sobre governança, e juntamente com o Banco Mundial, instituiu em 1999 o *Global*

Corporate Governance Forum, objetivando dar abrangência, importância e visibilidade mundial ao tema (BOMFIN, 2010).

Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) consideram a adoção de boas práticas de governança corporativa como parte da recuperação dos mercados mundiais e o G8 (grupo dos sete países mais industrializados do mundo e a Rússia), por sua vez, visualiza a governança corporativa como o mais novo pilar da arquitetura econômica global (BOMFIN, 2010).

No Brasil, as definições são propostas pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), entidade que promove o estudo e a aplicação mais ampla e consistente do conceito no país, e pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), os quais seguem orientações semelhantes às da OCDE, focando no governo estratégico das empresas e na otimização do seu desempenho e proteção às partes interessadas.

Muritiba *et al.* (2010) relatam que as primeiras iniciativas de desenvolvimento da governança corporativa no Brasil se deram a partir dos seguintes eventos:

- Em 1999, com o lançamento, pelo IBGC, do primeiro código brasileiro de melhores práticas de governança corporativa, documento que norteou as discussões iniciais sobre o tema no país;
- Em 2000, com o lançamento, pela Bovespa, de uma listagem especial criada para destacar as empresas com elevado nível de governança corporativa;
- Em 2001, com a mudança na Lei das Sociedades por Ações, visando estimular a abertura de capital; e
- Em 2002, com o lançamento, pela CVM, de sua cartilha de recomendações sobre governança corporativa.

Essas ações, segundo os autores, tiveram como objetivo estimular a confiabilidade necessária e o autofinanciamento do setor privado para desenvolver o mercado de capitais, a exemplo do que ocorre em outros países.

Os diversos conceitos de governança corporativa perfazem o juízo de que não existe uma definição única e universal para o termo. Apesar dessa diversidade, a maioria dos teóricos que estuda esse assunto considera que se trata de mecanismos para que a empresa seja gerenciada, dirigida e controlada em consonância com os interesses de seus *stakeholders*,

principalmente os financeiros, proporcionando à organização transparência em suas operações, eficiência em seus processos internos e externos e eficácia em seus resultados.

O objetivo maior sinalizado pela governança corporativa é o de atingir a satisfação e a eficiência máximas, em termos de teoria microeconômica, que busca a maximização do lucro. Trata-se de um processo que interessa não apenas às empresas, mas ao conjunto da sociedade, que deve monitorar as práticas de negócios e os acordos de auto-regulamentação para assegurar a integridade do mercado e a promoção do desempenho econômico (ANDRADE; ROSSETTI, 2004).

Assim, a importância da governança corporativa está em, além de disciplinar as relações entre as diversas áreas de uma organização ou com partes externas, possibilitar um monitoramento constante da administração da empresa, diminuindo a assimetria informacional por meio de maior transparência, minorando o problema de agência, procurando convergir os interesses de todas as partes relacionadas e buscando maximizar a criação de valor na empresa (LEAL; FAMÁ, 2007; RIBEIRO NETO; FAMÁ, 2003).

2.2.2. Governança Pública

2.2.2.1. Governança no Contexto da Administração Pública

A administração pública brasileira e mundial vem passando por transformações estruturais e funcionais motivadas pelas sucessões de crises fiscais e pela perda da capacidade do Estado como provedor do bem-estar social. Além disso, a própria complexidade dos problemas modernos, aliados às pressões da sociedade, trouxe à tona a necessidade de reforma da maneira do Estado existir e operar para que pudesse enfrentar os desafios lançados pelos novos tempos (GUBERMAN; KNOPP, 2009).

Em uma perspectiva histórica, a administração pública evoluiu através de três modelos básicos: administração pública patrimonialista, burocrática e gerencial. Estas três formas se

sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada (BRASIL, 1995).

Na Administração Patrimonialista (AP), o patrimônio público e o privado eram confundidos. O Estado era entendido como propriedade do rei. Propiciava uma confusão entre os cargos públicos e o próprio grau de parentesco e afinidades entre os nobres e outros participantes do governo, sendo, na verdade, uma continuidade do modelo de administração utilizado pelas monarquias até o aparecimento da burocracia. O dinheiro público era utilizado como patrimônio particular dos governantes, não havendo diferenciação entre a coisa pública e os bens e direitos particulares, originando daí a corrupção, o nepotismo e o abuso de poder (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Esse tipo de administração revelou-se incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares que surgiram no século XIX. Assim, tornou-se necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público (BRASIL, 1995).

Desta forma, surge na segunda metade do século XIX a Administração Pública Burocrática (APB) como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista (BRASIL, 1995). Com origens na burocracia de Weber, prevalece como modelo orientador do Estado para implementar suas funções públicas, expressando-se nas organizações burocráticas estatais como ministérios, secretarias de Estado e fundações (SALM; MENEGASSO, 2009).

Um dos princípios da APB era a separação entre a implementação das políticas públicas (administração) e a elaboração destas políticas (política). Denhardt e Denhardt (2003) defendem uma distinção bem nítida entre o papel do Executivo e o do Legislativo, esclarecendo que o serviço público, considerado como uma questão de implementação de políticas públicas, deve ser prestado pelo Poder Executivo, mas a criação das políticas públicas deve ser realizada no Poder Legislativo.

Outro ponto de destaque ressaltado por esses autores é que nesse modelo de administração não havia diferença entre administrar um negócio (uma empresa privada) e administrar o

governo. Esse modelo era caracterizado por unidade de comando, autoridade hierárquica e divisão do trabalho. O foco era a construção de estruturas organizacionais que pudessem alcançar a máxima eficiência organizacional. Outra evidência foi a importância atribuída ao tecnicismo e ao desenvolvimento de uma carreira na administração pública, nos moldes das carreiras de administração empresarial.

A Administração Pública Gerencial (APG), também conhecida como Nova Gestão Pública (NGP), emerge na segunda metade do século XX como resposta à evolução econômica e social do Estado, diante da globalização e do desenvolvimento tecnológico (BRASIL, 1995).

Este modelo foi nomeado e caracterizado por Osborne e Gaebler e adotado em países como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Austrália e Nova Zelândia. A NGP busca aplicar no setor público as mesmas premissas que fazem com que uma empresa privada tenha sucesso no mercado. Este cenário produziu avanços para a administração pública, focando questões como eficiência, *accountability*, agilidade e desburocratização (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

As bases da NGP se referem (i) ao foco no cidadão; (ii) à orientação para resultados, incluindo planejamento estratégico e indicadores de desempenho; (iii) à ênfase na transparência e no controle social; (iv) à flexibilização da gestão; e (v) à valorização e desenvolvimento de pessoas (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

Matias-Pereira (2010) argumenta que a NGP voltada para o cidadão é caracterizada, na atualidade, pelo reconhecimento dos limites de sua atuação, a qual passou a ser mediada pelo poder e pela ação do setor privado e das organizações do terceiro setor. Por sua vez, a complexidade e a amplitude que envolve o processo de interação entre o Estado, setor privado e terceiro setor, no qual ocorrem infinitas relações e mediações burocráticas, revelam a existência de indícios de que é preciso dar continuidade aos esforços de redefinição e implementação de políticas inovadoras, a fim de fortalecer a gestão do setor público.

Ao refletir sobre a necessidade de rever e aprimorar o modo como a administração pública se apresenta diante das demandas de serviço, Denhardt (2008) sugere como alternativa para a velha administração pública e a NGP a idéia de Novo Serviço Público (NSP). Nesta visão, há dois temas fundamentais

– promover a dignidade e o valor do serviço público e reafirmar os valores da democracia.

A administração pública, de acordo esse modelo, caracteriza-se por (DENHARDT, 2008):

- Servir aos cidadãos, não aos consumidores;
- Perseguir o interesse público;
- Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo;
- Pensar estrategicamente e agir democraticamente;
- Reconhecer que a *accountability* não é simples;
- Servir ao cidadão, em vez de controlar e dirigir a sociedade; e
- Valorizar as pessoas, não apenas a produtividade.

Para Salm e Menegasso (2009), o NSP é uma proposta de administração pública emergente que tem seu foco principal voltado para o espaço democrático da sociedade. O próprio serviço público é visto como uma extensão da cidadania, sendo motivado por um desejo de servir aos outros e de atingir objetivos públicos.

É no âmbito da NGP e do NSP que a governança pública se insere. Esclarece Frey (2007) que a literatura sobre gestão pública, reconhecendo as novas potencialidades relacionadas à ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão da coisa pública, vem crescentemente enfatizando a temática da governança, salientando novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas, particularmente a necessidade de mobilizar todo o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da *performance* administrativa e da democratização dos processos decisórios.

Autores como Schedler (2006), Haque (2004), Bovaird e Löffler (2003) e Pallot (2003), que estudam a gestão pública em diversos países, como Alemanha e Nova Zelândia, passaram a utilizar, em seus artigos, os termos NGP e governança pública como sinônimos, caracterizando assim uma evolução do termo.

Abordagens de governança frisando novas tendências de uma gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo e o crescente terceiro setor são

frequentemente mencionadas por vários autores, como Matias-Pereira (2010), Frey (2007) e Kissler e Heidemann (2006).

Na realidade, o que se busca são soluções inovadoras para os problemas sociais que possibilitem um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

2.2.2.2. Conceitos de Governança Pública

O conceito de governança pública tem sido um tópico crescente de debate e interesse governamental. De acordo com Gonçalves (2005), a expressão surgiu a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, visando aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente. Essa preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública.

Kissler e Heidemann (2006) consideram que o entendimento que se tem sobre governança pública não é muito claro e autores como Max Weber consideravam não haver um conceito único, mas antes uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil, por outro.

A literatura que trata da governança no setor público revela a existência de dois aspectos fundamentais para o entendimento dessa temática: o primeiro se refere à relação da governança com o desempenho das organizações e o segundo evidencia uma forte relação entre a governança das organizações públicas e o desenvolvimento econômico e social dos países (STREIT, 2006).

As definições de governança pública receberam contribuições de várias entidades internacionais ligadas à governança, bem como de múltiplos autores. Essas definições, que normalmente apresentam termos diversos e com aspectos mais amplos ou mais precisos, encontram-se sistematizadas nos Quadros 3 e 4.

Entidades	Definições de governança no setor público
<i>World Bank</i> (2008)	Consiste no exercício da autoridade, controle, administração e poder do governo. É a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando o desenvolvimento e implicando ainda a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir suas funções.
<i>European Commission</i> (2008; 2001)	Forma pela qual a sociedade, em sua acepção mais ampla, resolve aquilo que é do seu interesse ou é comum a todos. É a gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros, com vistas a um desenvolvimento equitativo e sustentável. Implica em processos decisórios claros no nível das autoridades públicas, instituições transparentes e responsáveis, primando pela gestão e distribuição dos recursos e no fortalecimento da capacidade para elaborar e implementar medidas destinadas a prevenir e combater a corrupção.
OECD (2005)	Arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são realizadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes.
<i>United Nations Development Programme</i> (UNDP) (2004)	Sistema de valores, políticas e instituições pelo qual uma sociedade gere seus assuntos nas dimensões econômica, política e social, por meio de interações dentro e entre o Estado, sociedade civil e setor privado. Considera que a governança possui três aspectos: (i) econômico, que inclui processos de tomada de decisão que afetam as atividades econômicas de um país e suas relações com outras economias; (ii) político, que compreende os processos de tomada de decisão em que se formulam políticas públicas; e (iii) administrativo, que diz respeito às atividades de implementação dessas políticas.
<i>Commission on Global Governance</i> (CGG) (2003)	Totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. Diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições.
<i>Institute on Governance</i> (IOG) Graham, Amos e Plumptre (2003)	Interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder é exercido, como os cidadãos são ouvidos e como as decisões são tomadas nas questões de interesse público. Trata-se, basicamente, de poder, relacionamentos e <i>accountability</i> : quem tem poder, como as decisões são tomadas e como se dá a responsabilização de seus principais protagonistas.
<i>Australian National Audit Office</i> (ANAO) Barrett (2003)	Refere-se aos processos pelos quais as organizações são dirigidas, controladas e cobradas. Abrange a autoridade, a gestão, a liderança, as interações de estruturas e processos e a forma como as organizações do setor público cumprem suas responsabilidades. Está relacionada ao poder, relações e responsabilidades, que exercem influência na decisão e na forma como os tomadores de decisão são responsabilizados.

Continua na próxima página...

<i>International Federation of Accountants</i> (IFAC) (2001)	Diz respeito às estruturas e processos de tomada de decisão, responsabilidade, controle e comportamento no topo das organizações, focando assim nas responsabilidades dos governos com a finalidade de examinar e confirmar a eficácia da governança na organização.
Ministério das Finanças da Holanda Timmers (2000)	Considerada como governança governamental, refere-se à proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, feita por órgãos governamentais e pelas organizações criadas pelas autoridades do governo, visando à realização eficientemente e eficazmente dos objetivos políticos, como também comunicar publicamente e providenciar uma prestação de contas para o benefício dos <i>stakeholders</i> .

Quadro 3. Definições de governança pública com base em organizações internacionais e nacionais.

Fonte: Elaborado pela autora.

Autores	Definições de governança no setor público
Secchi (2009)	Modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas. A ênfase está na coordenação entre atores públicos e privados e na capacidade de coordenação horizontal entre organizações públicas, organizações do terceiro setor, cidadãos, redes de políticas públicas e organizações privadas, na busca de soluções para problemas coletivos.
Kooiman (2006)	Totalidade de interações em que os atores e órgãos do setor público, bem como os atores do setor privado, participam e almejam resolver problemas sociais; tratam as instituições como contextos das interações administrativas; e estabelecem um fundamento normativo para todas essas atividades.
Streit (2006)	Trata-se da coordenação e articulação do conjunto de instituições, processos e mecanismos, mediante várias formas de parcerias e interações, sociais e políticas, com a participação ativa do governo, para alcançar objetivos coletivos e promover o desenvolvimento da sociedade.
Streit e Klering (2004)	Alcance de objetivos coletivos de uma sociedade, pelo governo, com enfoque na coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceitas pela sociedade.
Marini e Martins (2004)	Está centrada na questão administrativa do Estado e em sua capacidade de ação para o alcance de resultados de desenvolvimento, a partir da capacidade das organizações de desempenhar suas tarefas de maneira eficaz, eficiente e sustentável. Essa capacidade – técnica, financeira e gerencial – deve ter como elementos estruturais a transparência, a gestão, a legalidade e a responsabilidade. A governança deve compreender o conjunto de instituições, normas e regras que determinam a atuação dos atores políticos e a gestão do aparelho do Estado, de forma a institucionalizar esses elementos estruturais e estabelecer mecanismos formais de incentivo ao comportamento dos atores.

Continua na próxima página...

Wei (2000)	Conjunto de instituições e estruturas que definem como os bens públicos são criados e entregues para os cidadãos e setor privado e como as políticas públicas são feitas.
Lynn, Heinrich e Hill (2000)	Regime de leis, regras administrativas, decisões judiciais e práticas que restringem, prescrevem e habilitam a atividade de governo, e cuja atividade é amplamente definida como a produção e entrega de bens e serviços públicos. Implica em um arranjo de elementos distintos, mas inter-relacionados – incluindo mandatos políticos; estruturas organizacionais, financeiras e programáticas; níveis de recursos; regras administrativas e diretrizes; e normas e regras institucionalizadas – que restringem e habilitam as tarefas, prioridades e valores que são incorporados nos processos regulamentares, de produção e entrega de serviços.
Kaufmann, Kraay e Zoido- Lobaton (1999)	Tradições e instituições nas quais a autoridade de um país é exercida, o que inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos, a capacidade efetiva do governo em formular e implementar políticas sólidas e o respeito dos cidadãos e do Estado para com as instituições que governam as interações sociais e econômicas entre eles.
Bresser- Pereira (1998)	Capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.
Rhodes (1997)	Relacionada à mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de administração. Governança refere-se a redes auto-organizáveis e interorganizacionais caracterizadas pela interdependência, troca de recursos, regras de jogo e expressiva autonomia do Estado.

Quadro 4. Definições de governança com base na literatura.

Fonte: Elaborado pela autora.

A diversidade de conceitos de governança pública encontrada tanto nas definições institucionais como na literatura (Quadros 3 e 4) demonstra não haver uma definição única ou padrão para esse termo. Contudo, algumas dimensões comuns nos significados da governança podem ser observadas, tais como:

- A existência de estruturas, mecanismos e processos para a prática da gestão pública;
- A forma pela qual o exercício da gestão pública é cumprido, incluindo valores, políticas, poder, controle, comportamento e liderança;
- A capacidade das organizações para o fornecimento de bens e serviços públicos aos cidadãos;
- Interação de uma multiplicidade de atores que se influenciam reciprocamente; e

- Princípios de governança, que compreendem a participação da sociedade nas decisões, transparência, responsabilidade na gestão dos recursos, prestação de contas, eficácia e legalidade.

Assim, com base nesses pontos, governança pública pode ser entendida como um processo interativo que envolve diversos atores, mecanismos e práticas administrativas, com participação ativa do governo, voltado para uma gestão eficiente e eficaz com vistas a confirmar os objetivos da organização.

2.2.2.3. Stakeholders em Governança Pública

Sob o guarda-chuva da governança pública, os cidadãos e outras organizações são chamados de parceiros ou *stakeholders*, com os quais a esfera pública constrói modelos de relacionamento e coordenação no processo de elaboração de políticas públicas.

Diversos autores (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; GUEDES, 2008; IFAC, 2001) consideram os *stakeholders* do setor público como entidades ou indivíduos afetados pelas intenções, objetivos, estratégias, atividades sociais e econômicas das entidades e que têm, portanto, o direito de conhecer o que o governo pretende alcançar em um período específico e o que foi efetivamente realizado. Assim, podem compreender:

- Entidades ou indivíduos que elegem ou nomeiam o corpo diretor e que têm responsabilidades pelo desempenho da instituição;
- Representantes políticos;
- Provedores de recursos (contribuintes, credores etc.);
- Fornecedores de serviços e parceiros;
- Usuários dos serviços públicos;
- Grupos de interesse;
- Órgãos fiscalizadores e reguladores; e
- Analistas e coletores de estatísticas (cientistas, políticos, economistas, analistas financeiros), mídia e sociedade em geral.

2.3. PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA

As múltiplas entidades que tratam da governança, seja na dimensão privada ou pública, ressaltam existirem princípios que representam orientações internacionais para a aplicação de suas regras.

O Quadro 5 reúne esses princípios, apresentando ainda os respectivos fatores de análise, os quais consistem em pontos comuns existentes nos diversos princípios. Pode-se destacar que praticamente todas as abordagens enfatizam os princípios da transparência, participação e prestação de contas.

Dimensões de governança	Entidades	Princípios	Fatores de análise
Corporativa	IBGC (2009)	Transparência	Acesso à informação
		Eqüidade	Tratamento justo
		Prestação de Contas	Assumir as conseqüências dos atos
		Responsabilidade	Sustentabilidade, zelo
Corporativa	OCDE (2004)	Assegurar as bases para uma efetiva estrutura de governança corporativa	Estrutura corporativa, transparência, consistência com as leis, publicar responsabilidades
		Direitos dos acionistas	Garantia de direitos
		Tratamento eqüitativo dos acionistas	Equilíbrio entre acionistas
		Relacionamento com <i>stakeholders</i>	Cumprimento de contratos, cooperação, sustentabilidade
		Evidenciação e transparência	Comunicação, acesso à informação
Responsabilidades do conselho de administração	Orientação estratégica, monitoramento, controle, responsabilidade		
Corporativa e Pública	OCDE (2005)	Arcabouço legal regulatório	Leis e normas, cumprimento de objetivos, definição de responsabilidades
		Estado atuando como proprietário	Transparência, responsabilidade, profissionalismo, efetividade, autonomia

Continua na próxima página...

Corporativa e Pública	OCDE (2005)	Tratamento equitativo dos acionistas	Tratamento equitativo com <i>stakeholders</i> , leis justas, acesso à informação, transparência, comunicação, participação
		Relações com <i>stakeholders</i>	Comunicação, responsabilidade
		Transparência e abertura das informações	Transparência, comunicação, auditoria
		Responsabilidades dos conselhos	Autoridade, competência, monitoramento, integridade
Pública	IOG (Graham, Amos e Plumptre, 2003)	Legitimidade e voz	Participação, respeito aos interesses divergentes, consenso
		Direção	Visão estratégica, desenvolvimento humano, compreensão das complexidades
		Desempenho	Responsabilidade, eficiência, eficácia, apresentar resultados
		Responsabilidade	Responsabilidade, fluxo de informação, comunicação
		Justiça. Equidade. Regras da Lei	Leis justas, cumprimento da lei
Pública	ANAO (Barrett, 2003)	Liderança	Identificar responsabilidades, compreender a relação entre <i>stakeholders</i> e gestores, comunicação transparente
		Compromisso	Busca por resultados, comunicação, ênfase em valores, conduta ética, relacionamento com cidadãos e clientes, serviço de qualidade
		Integridade	Honestidade, probidade, profissionalismo
		Responsabilidade	Identificação de responsabilidades, resultados
		Transparência	Comunicação, confiança
		Integração	Elementos da governança integrados pelos funcionários, gestão estratégica
Pública	<i>European Commission</i> (2001)	Abertura	Transparência, comunicar decisões, linguagem acessível, confiança
		Participação	Participação, consulta na elaboração e implementação de políticas, confiança
		Responsabilização	Responsabilidade
		Eficácia	Apresentar resultados, clareza de objetivos

Continua na próxima página...

Pública	European Commission (2001)	Coerência	Coerência como liderança política, responsabilidade, compreensão
		Proporcionalidade e subsidiariedade	Objetivos adequados
Pública	IFAC (2001)	Transparência	Confiança, comunicação, informação
		Integridade	Honestidade, probidade, profissionalismo
		Responsabilidade	Prestação de contas, controle externo
		Padrões de comportamento	Liderança, cultura, comportamento
		Estruturas e processos organizacionais	Indicar a cúpula da organização, identificar responsabilidades
		Controle	Eficiência, eficácia, relatórios internos e externos, cumprimento de leis
		Relatórios externos	Demonstrar resultados

Quadro 5. Princípios de governança e seus fatores de análise.

Fonte: Elaborado pela autora.

No âmbito da dimensão privada, os principais organismos reguladores que apresentam princípios da governança corporativa são IBGC e OCDE. Na visão do IBGC (2009), governança corporativa é baseada na adoção da:

- **Transparência:** Disponibilizar as partes interessadas informações que sejam do seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos.
- **Eqüidade:** Tratamento justo de todas as partes interessadas (*stakeholders*).
- **Prestação de Contas:** Prestação de contas da atuação dos agentes de governança, assumindo integralmente as conseqüências de seus atos e omissões.
- **Responsabilidade:** Zelo, por parte dos agentes de governança, pela sustentabilidade das organizações, visando à sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos programas, projetos e operações.

Segundo essa entidade, a governança corporativa assegura aos proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva. Considera ainda que a relação entre propriedade e controle ocorre por meio do conselho de administração, da auditoria independente e do conselho fiscal, que devem assegurar aos proprietários equidade, transparência, responsabilidade pelos resultados e cumprimento de leis e normas.

A OCDE, em 1999, divulgou sua lista de princípios básicos para governança corporativa - *The OECD Principles of Corporate Governance*, que representam um padrão mínimo para diversos países. Esses princípios buscam desenvolver diretrizes e bases da governança corporativa, em conjunto com governos locais, organizações internacionais de renome e iniciativa privada. O documento tornou-se referência em países membros e não-membros da OCDE e seus princípios passaram a constituir a base da governança corporativa do Banco Mundial e do FMI.

Esses princípios são aceitos internacionalmente como requisito mínimo para as boas práticas de governança e originalmente abrangem seis áreas chaves da governança corporativa, a saber:

- Assegurar as bases para uma efetiva estrutura de governança corporativa: Promover transparência, ser consistente com as leis e articular publicamente a divisão de responsabilidades entre fiscalizadores, reguladores e autoridades.
- Direitos dos acionistas: Proteger e facilitar o exercício dos direitos dos acionistas.
- Tratamento equitativo dos acionistas: Garantir tratamento equilibrado e proporcional entre todos os acionistas, incluindo os majoritários e minoritários.
- Relacionamento com *stakeholders*: Reconhecer os seus direitos por força legal ou acordo entre as partes e encorajar ativa cooperação entre empresas e *stakeholders*, criando bem-estar, empregos e sustentabilidade dos negócios.
- Evidenciação e transparência: Assegurar a evidenciação de todo o material relativo à empresa.

- Responsabilidades do conselho de administração: Garantir a orientação estratégica da companhia, o efetivo monitoramento e a responsabilidade dos administradores da empresa (OECD, 2004).

No entendimento de Jesover e Kirkpatrick (2005), os princípios da governança corporativa da OCDE formam uma base para inúmeras iniciativas de reformas para governos e setores privados, tornando-se assim *benchmark* internacional para práticas de governança corporativa. Além disso, fornecem uma orientação específica aos legisladores, órgãos reguladores e participantes do mercado, numa tentativa de convergência das regras de governança para um modelo aceito internacionalmente, aperfeiçoando as estruturas legais, institucionais e reguladoras, com foco nas empresas que possuem ações negociadas no mercado, bem como fornecendo orientações práticas e sugestões para as bolsas de valores, investidores e empresas de demais partes interessadas no processo de governança corporativa.

As recomendações da OCDE sobre governança corporativa para a América Latina são de que sejam mantidos e ajustados os seis princípios anteriores e criado mais um princípio para o efetivo desenvolvimento das regiões, o da Cooperação Regional, que visa promover a cooperação entre países e organizações internacionais e sugere a continuidade dos diálogos regionais latino-americanos, com o intuito de facilitar a participação dos países da região no diálogo internacional sobre governança corporativa (KITAGAWA, 2007).

Na dimensão pública, as contribuições em relação aos princípios da governança reportam a entidades como OCDE, IOG, ANAO, Comissão Européia e IFAC. Contudo, apresentam-se, inicialmente, os padrões de normas e valores que circundam essa dimensão.

Kickert (1997) recorre aos estudos de Hood (1991) e Harmon e Mayer (1986) para compreender os diferentes padrões de normas e valores na governança pública. Hood (1991), na obra mais referenciada internacionalmente sobre esse tema, *A public management for all seasons?*, considera que na governança pública é possível distinguir três diferentes padrões de valor:

- No primeiro, o governo é destinado a ser apoio e propositor. Os principais valores são efetividade, eficiência, parcimônia e desempenho;
- No segundo, os valores centrais são honestidade e justiça. Como princípios centrais destacam-se a justiça social, a equidade, a legitimidade e o próprio cumprimento do dever;
- No terceiro, robustez e elasticidade são dominantes. O governo deve ser confiável, robusto, adaptado, seguro, confidente e capaz de sobreviver a catástrofes.

Similarmente, Harmon e Mayer (1986) também distinguem três padrões de normas e valores:

- Eficiência e efetividade com relação à função do governo e à produção e distribuição dos bens e serviços;
- Os direitos individuais e a adequação dos processos do governo com relação ao relacionamento entre governo e cidadão;
- A representação e o poder de verificação com relação ao escrutínio público do funcionamento do governo.

Como poderá ser verificado no decorrer deste item, essas normas e valores permeiam os princípios de governança pública apresentados pelas múltiplas entidades que tratam dessa temática.

A OCDE, em 2005, apresentou o documento *Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises*, que contém uma proposta de diretrizes para a promoção de melhores práticas de governança na atuação das empresas estatais, a partir dos princípios de governança corporativa para empresas privadas divulgados por aquela organização em 2004. Esse documento é estruturado em seis áreas, como mostra o Quadro 6.

Princípios	Definições
Assegurar arcabouço legal e de regulação efetivo para as empresas estatais	Assegurar um ambiente de atuação de forma a promover boas práticas de governança, seguindo os princípios de governança corporativa da OCDE: clara separação entre a função propriedade exercida pelo Estado e as demais funções; simplificação da forma legal da estatal e obrigações e responsabilidades claramente discriminadas nas leis e normas. Devem se submeter à aplicação das leis gerais e normativas e se relacionar em bases estritamente comerciais com fornecedores de recursos financeiros. A visão geral é delimitar o espaço de atuação da estatal frente às empresas privadas, evitando privilégios e assegurando sua capacidade de atuação para atingir seus objetivos definidos.
Estado atuando como proprietário	O Estado deve assegurar que a governança das estatais seja conduzida de forma transparente e responsável, com profissionalismo e efetividade. Deve haver clareza da política de propriedade e sua forma de implementação, o não envolvimento do governo com as atividades operacionais das empresas e a autonomia dos conselhos, além do pleno exercício da função propriedade, respeitado inclusive seu dever fiduciário perante a própria sociedade.
Tratamento equitativo dos acionistas	O Estado e as estatais devem reconhecer o direito de todos os acionistas e assegurar a equidade no tratamento e igual acesso às informações. Assim, devem observar alto grau de transparência com todos os acionistas, desenvolver uma ativa política de comunicação e consulta com todos os acionistas e facilitar a participação de acionistas minoritários em assembleias.
Relações com <i>stakeholders</i>	As estatais devem reconhecer e proteger os direitos dos <i>stakeholders</i> e comunicar em relatórios suas relações com os mesmos; promover o comportamento ético e o bom nível nos relacionamentos entre empresas e sociedade, criando exemplos e liderando iniciativas que estimulem melhores práticas de governança. O documento reconhece a ampliação do papel das estatais e a necessidade de seu compromisso com a sociedade.
Transparência e abertura das informações	As estatais devem observar elevados padrões de transparência, em concordância com os princípios de governança corporativa da OCDE: desenvolver e divulgar relatórios consistentes e agregados; desenvolver eficientes procedimentos e funções de auditoria interna, sob o controle do conselho; estar sujeitas a auditoria externa independente, baseada em padrões internacionais; abrir informação sobre todos os assuntos e adicionalmente focar em áreas de significativa atenção para o Estado como um proprietário e o público em geral. Uma vez que a sociedade é, em última instância, a proprietária das empresas estatais, cabe a estas serem, no mínimo, tão transparentes quanto as corporações privadas.

Continua na próxima página...

Responsabilidades dos conselhos	O papel do conselho como condutor das estratégias gerais da empresa, sua independência, capacitação e formação são princípios gerais. São também princípios gerais suas obrigações quanto ao monitoramento dos executivos, os requisitos de competência, a exigência de serem submetidos à avaliação anual, a constituição de comitês para assuntos específicos e a separação entre a figura do presidente do conselho e do presidente executivo.
---------------------------------	---

Quadro 6. Princípios de governança corporativa para empresas estatais.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de OCDE (2005).

Essas diretrizes da OCDE têm como tônica fortalecer a autonomia das estatais e dos conselhos. Ambos os aspectos podem trazer profundos impactos sobre o monitoramento e o controle das empresas, dando visibilidade a custos usualmente não discriminados, relativos à execução de políticas públicas, permitindo separar a eficiência empresarial da empresa estatal da ação governamental, cujo custo deveria ser mais claramente disposto no orçamento público. Só assim será possível promover a qualidade da gestão, a meritocracia e o direcionamento das responsabilidades pelo alcance dos objetivos (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008).

O IOG é uma organização canadense que identificou, com base na lista de características da boa governança do PNUD, cinco princípios para se obter uma boa governança, sintetizados no Quadro 7.

Princípios	Definições
Legitimidade e voz	Envolve a participação de todas as pessoas que deveriam ter voz ativa no processo de tomada de decisão. A boa governança deve interceder pelos interesses divergentes para chegar a um consenso sobre qual é o melhor interesse do grupo e, sempre que possível, sobre políticas e procedimentos.
Direção	Contempla a visão estratégica e inclui o desenvolvimento humano, bem como a compreensão das complexidades históricas, culturais e sociais.
Desempenho	Envolve a responsabilidade das instituições e processos para com os <i>stakeholders</i> , bem como a eficiência e a eficácia, buscando produzir resultados que satisfaçam as necessidades com o melhor uso dos recursos.

Continua na próxima página...

Responsabilidade	Dirigentes do governo, setor privado e organizações da sociedade civil são responsáveis perante o público, bem como perante os <i>stakeholders</i> institucionais. A transparência é construída sobre o livre fluxo de informação. Processos, instituições e informações são acessíveis para aqueles que estão diretamente envolvidos e a informação fornecida deve ser suficiente para sua compreensão e monitoramento.
Justiça, equidade, regras da lei	As leis devem ser justas e executadas imparcialmente, em particular aquelas sobre os direitos humanos.

Quadro 7. Princípios de governança do IOG.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Graham, Amos e Plumptre (2003).

A governança, de acordo com Graham, Amos e Plumptre (2003), abre novo espaço intelectual, uma vez que um conjunto de princípios universais para a definição da boa governança pode ser aplicado para auxiliar na condução dos atuais desafios nessa área; facilita a reflexão sobre estratégias que podem ser adotadas por uma sociedade em função da insuficiência da atuação do governo; e abre perspectivas para a possibilidade de que outros atores, que não o governo, possam desempenhar papel mais forte na condução dos problemas. Não é por acaso que grande parte do discurso sobre governança é direcionado para o tema de parcerias entre os diferentes setores da sociedade e para a participação na tomada de decisões.

O ANAO também identificou seis grandes princípios que as entidades do setor público devem aderir a fim de aplicar eficazmente os diferentes elementos da governança. Pat Barrett, Auditor Chefe do ANAO, argumenta que esses princípios foram identificados por meio de resultados de auditorias realizadas por essa entidade e com base na literatura sobre governança. Três dos princípios - liderança, integridade e compromisso - dizem respeito às qualidades pessoais das pessoas na organização. Os outros três - responsabilização, integração e transparência - são essencialmente produtos das estratégias, sistemas, políticas e processos (Figura 4). Esses princípios são construídos na complexidade do setor público em prol dos *stakeholders*, da eficiência e da eficácia (BARRETT, 2003).

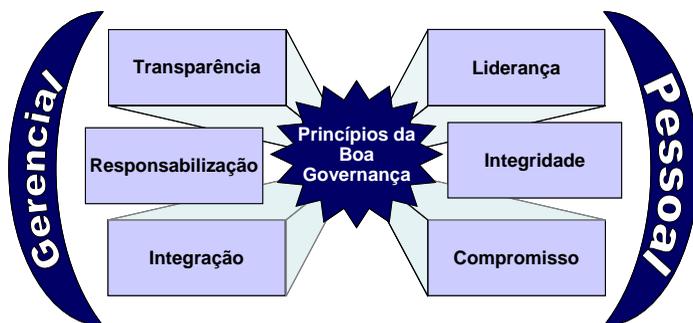


Figura 4. Princípios de boa governança nas entidades do setor público.
 Fonte: Elaborado pela autora a partir de Barret (2003).

As principais características desses princípios são apresentadas no Quadro 8.

Princípios	Definições
Liderança	Uma gestão eficaz do setor público demanda liderança; requer a clara identificação e articulação das responsabilidades, bem como a compreensão real das várias relações entre os <i>stakeholders</i> da organização e aqueles que são os responsáveis pela gestão dos recursos e obtenção dos resultados desejados.
Compromisso	A boa governança é muito mais do que o funcionamento das estruturas - deve buscar a obtenção de bons resultados e não ser um fim em si mesma. As melhores práticas exigem uma boa orientação das pessoas, que envolve: uma comunicação melhor, uma abordagem sistemática à gestão da organização, grande ênfase nos valores da entidade e conduta ética, gestão de risco, relacionamento com os cidadãos e clientes e prestação de serviço de qualidade.
Integridade	Tem a ver com honestidade e objetividade, assim como altos valores sobre propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e gestão dos negócios da entidade; é dependente da eficácia do controle estabelecido e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da organização. Reflete-se nas práticas e processos de tomada de decisão e na qualidade e credibilidade do seu relatório de desempenho.

Continua na próxima página...

Responsabilidade	Requer que todos os envolvidos identifiquem e articulem suas responsabilidades e relações; que considerem quem é responsável por que, perante quem e quando; reconhecimento da relação existente entre os <i>stakeholders</i> e aqueles a quem confiam a gestão dos recursos e que apresentem resultados. Requer ainda uma compreensão clara e apreciação dos papéis e responsabilidades dos participantes no quadro da governança. O afastamento destes requisitos impede a organização de alcançar os seus objetivos.
Transparência	Consiste em providenciar aos <i>stakeholders</i> confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas durante sua atividade. Sendo aberta, por meio de significativos encontros com os <i>stakeholders</i> , com comunicações completas e informações seguras e transparentes, as ações são mais efetivas. A transparência é também essencial para ajudar a assegurar que os dirigentes sejam verdadeiramente responsáveis.
Integração	Os vários elementos de uma efetiva governança devem estar holisticamente integrados pelos funcionários da organização e bem compreendidos e aplicados dentro das entidades. Corretamente implementada, a governança pode providenciar a integração do quadro de gestão estratégica, necessária para obter os padrões de desempenho de <i>output</i> e <i>outcome</i> requeridos para atingir suas metas e objetivos organizacionais.

Quadro 8. Princípios de boa governança nas entidades do setor público.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Barrett (2003).

A Comissão da União Européia editou, em 2001, o *White Paper on European Governance*, sinalizando que governança designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder em nível europeu, essencialmente no que se refere aos cinco princípios que apóiam a boa governança, relacionados no Quadro 9.

Princípios	Definições
Abertura	As instituições devem trabalhar de forma transparente; comunicar o que a União Européia (UE) faz e as decisões que toma; utilizar linguagem acessível e compreensível para o público, a fim de melhorar a confiança em instituições complexas.
Participação	Assegurar ampla participação por meio de toda a cadeia política - desde a concepção das políticas até sua implementação. Isto cria maior confiança no resultado final e nas instituições que produzem políticas.

Continua na próxima página...

Responsabilização	Cada instituição da UE deve explicar e assumir a responsabilidade por aquilo que faz. Há ainda a necessidade de maior clareza e responsabilidade dos Estados-Membros e de todos os envolvidos no desenvolvimento e implementação das políticas daquela região.
Eficácia	As políticas devem ser eficazes e oportunas, dando resposta às necessidades em uma base de objetivos claros, na avaliação do seu impacto futuro e, quando disponível, na experiência adquirida no passado.
Coerência	As políticas e as ações devem ser coerentes e de fácil compreensão. A coerência implica em liderança política e em forte responsabilidade por parte das instituições, a fim de assegurar uma abordagem consistente dentro de um sistema complexo.

Quadro 9. Princípios de governança da Comissão Européia.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de *European Commission* (2001).

A Comissão Européia destaca que a aplicação desses cinco princípios (Quadro 9) reforça os princípios da proporcionalidade e subsidiariedade². Desde a concepção da política até a sua implementação, a escolha do nível no qual as ações são medidas e a seleção dos instrumentos utilizados deverão ser proporcionais aos objetivos perseguidos. Isto significa que, antes de lançar uma iniciativa, é essencial que se verifique, sistematicamente, se (i) a ação pública é realmente necessária; (ii) o nível europeu é o mais adequado; (iii) as medidas escolhidas são proporcionais aos objetivos (EUROPEAN COMMISSION, 2001).

Com o intuito de colaborar com o entendimento da governança no setor público, a IFAC realizou, em 2001, o estudo *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*, buscando definir princípios comuns e recomendações sobre governança para as entidades desse setor.

Os três princípios de governança corporativa identificados no Relatório *Cadbury* – transparência, integridade e responsabilização – foram construídos e redefinidos para refletir

² Os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade estabelecem a competência dos Estados e da comunidade, a qual somente poderá atuar quando as políticas fixadas pelos Estados forem insuficientes para atingir os objetivos comunitários (princípio da subsidiariedade); por outro lado, essa atuação deve estar unida aos limites necessários para que a comunidade possa atingir os objetivos perseguidos (princípio da proporcionalidade) (GOMES, 2007).

as características do setor público, possibilitando assim o desenvolvimento de uma série de recomendações, focando nas responsabilidades dos governos com a finalidade de examinar e confirmar a eficácia da governança na organização, conforme demonstrado no Quadro 10.

Princípios	Redefinição dos princípios da governança para o setor público
Transparência	Garante aos <i>stakeholders</i> confiança nos processos de tomada de decisões e nas ações das entidades do setor público, na gestão de suas atividades e nos indivíduos que nela trabalham. A informação é um recurso público, assim como o dinheiro ou os ativos.
Integridade	Compreende procedimentos honestos e completos. É baseada na honestidade, objetividade, elevados padrões de propriedade e probidade na administração dos recursos públicos e na gestão da instituição. É dependente da efetividade das estruturas de controle e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos da entidade. Reflete-se nos procedimentos de tomada de decisão e na qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho da entidade.
Responsabilidade de prestar contas	É o processo pelo qual as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho, submetendo-se ao controle externo apropriado.

Quadro 10. Princípios de governança no setor público da IFAC.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de IFAC (2001).

Esses princípios fundamentais refletem-se nas quatro recomendações da governança para o setor público sugeridas pelo estudo da IFAC, como mostra o Quadro 11.

Recomendações da governança	Definições
Padrões de comportamento	Como a administração da entidade exerce a liderança e determina os valores e padrões da organização, definindo a cultura da organização e o comportamento de todos os envolvidos.
Estruturas e processos organizacionais	Como a cúpula da administração é designada e organizada dentro da instituição, como suas responsabilidades são definidas e como são responsabilizadas.

Continua na próxima página...

Controle	Rede de vários controles estabelecidos pela cúpula administrativa da organização para apoio na realização dos objetivos da entidade, efetividade e eficiência das operações, confiança dos relatórios internos e externos, cumprimento das leis, regulamentações e políticas internas.
Relatórios externos	Como a cúpula da organização demonstra sua responsabilização acerca da aplicação do dinheiro público e seu desempenho no uso dos recursos.

Quadro 11. Recomendações de governança para o setor público da IFAC.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de IFAC (2001).

As recomendações das melhores práticas de governança desenvolvidas pela IFAC a partir dos princípios da transparência, integridade e responsabilidade enfocam especificamente a responsabilidade do corpo administrativo, conforme apresentado no Quadro 12.

Recomendações das práticas de governança para o setor público			
Padrões de Comportamento	Estruturas e Processos Organizacionais	Controle	Relatórios Externos
a)Liderança b)Código de Conduta - Probidade e propriedade - Objetividade, integridade e honestidade - Relacionamento	a)Responsabilidade estatutária de prestar contas b)Responsabilidade de prestar contas pelo dinheiro público c)Comunicação com as partes interessadas d)Papéis e responsabilidade - Equilíbrio de poder e autoridade - Grupo governante - Presidente do grupo de governo - Grupo governante não executivo - Política de remuneração	a)Gestão de risco b)Auditoria interna - Comitês de auditoria - Controle interno - Orçamento - Administração financeira - Treinamento	a)Relatórios anuais b)Normas contábeis apropriadas c)Medidas de desempenho d)Auditores externos

Quadro 12. Recomendações das práticas de governança para o setor público da IFAC.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de IFAC (2001).

Essas recomendações da governança para o setor público, compreendendo padrões de comportamento, estruturas e processos organizacionais, controle e relatórios externos, apresentadas pela IFAC, são orientadoras das práticas da boa governança nesse setor e podem confirmar a efetividade da governança nas organizações públicas (IFAC, 2001).

Além disso, esses princípios e recomendações são de fundamental importância para as entidades públicas. Sua aplicação igualitária para todas as entidades desse setor (incluindo governo federal; governos regionais, como estados, províncias e territórios; governos locais, como as cidades; entidades governamentais, como as agências, diretorias e comissões; e empresas do governo) independe dos grupos governantes serem eleitos ou indicados, e se incluem ou não um grupo de pessoas ou indivíduos (IFAC, 2001).

De forma geral, a governança está interessada nas estruturas e processos para a tomada de decisão, responsabilidade em prestar contas, controle e comportamento dos principais dirigentes das organizações. O desafio para a dimensão pública é, portanto, articular um conjunto de princípios e elementos comuns que são relevantes em cada contexto e que podem ser considerados em uma estrutura de governança.

Os princípios da governança apresentados pelas diversas entidades que tratam dessa temática (quadro 5) contemplam, principalmente, os princípios relacionados à transparência, participação e prestação de contas, dimensões estas inseridas no significado de *accountability*. No que diz respeito às instituições públicas estatais, estas dimensões vêm ganhando consistência e maturidade e merecem ser analisadas. Nesse sentido, o próximo item é dedicado ao entendimento do conceito de *accountability*.

2.4. ACCOUNTABILITY

Accountability é uma expressão de difícil tradução para o português. Trata-se de um conceito central da administração pública, indissoluvelmente unido da aceção de governança, no entanto, a literatura revela discordância no uso desse termo, a qual tem sido superada pelo consenso sobre sua importância.

Na sua conceituação mais comum, *accountability* é um termo que se restringe aos aspectos financeiros, controles internos e obediência às leis que os gestores devem observar para conduzir uma organização.

Na visão de Koppell (2005), *accountability* conota controle burocrático em alguns artigos e transparência em outros. Algumas análises tratam esse termo como sinônimo de cumprimento da lei, enquanto outras vislumbram uma resposta às demandas populares.

De forma similar, Afonso (2009) ressalta haver instabilidade semântica em relação ao termo *accountability*, uma vez que corresponde a um conceito com significados e amplitudes plurais.

Os significados de *accountability* habitualmente encontrados na literatura, seja na dimensão pública ou privada, encontram-se sistematizados no Quadro 13.

Dimensões	Autores	Definições
Pública Privada	Afonso (2009)	Remete a políticas, sistemas, modelos, dimensões, agências, práticas e atores também diversificados, dando a sensação que continua a ser um conceito em expansão.
Pública Privada	Koppell (2005)	Refere-se a controle burocrático, transparência, cumprimento da lei e resposta às demandas populares.
Pública Privada	Andrade e Rosseti (2004)	No setor público, refere-se tanto à questão de desenvolvimento organizacional quanto de responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra pessoa, por alguma ação ou pelo desempenho organizacional. Acompanha os valores democráticos, como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade. No setor privado é expresso como a prestação de contas da atuação dos agentes da governança corporativa por todos os atos que praticarem no exercício de seus mandatos, os quais respondem integralmente a quem os elegeu.
Pública	Santana Junior <i>et al.</i> (2009)	Responsabilidade de todo gestor público na prestação de contas à sociedade. Deve permitir ao cidadão visualizar as responsabilidades individuais dos gestores públicos e poder julgar e cobrar pelos atos praticados pelos mesmos.
Privada	Secchi (2009)	Prestação de contas por parte de quem foi incumbido de uma tarefa àquele que a solicitou (relação entre agente e principal), podendo ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controle.
Privada	IBGC (2009)	Uma obrigação em que os agentes da governança corporativa devem prestar contas de sua atuação a quem os elegeu e respondem integralmente por todos os atos que praticarem no exercício de seus mandatos.

Quadro 13. Definições de *accountability*.

Fonte: Elaborado pela autora.

Pode-se destacar que as abordagens de *accountability* encontradas na literatura (Quadro 13) convergem para o princípio da prestação de contas, enfatizando assim a responsabilidade de uma pessoa ou organização pelas suas ações.

Autores como Afonso (2009) e Koppell (2005) e entidades como OCDE (2005) propõem princípios de *accountability* que permitem um melhor entendimento desse termo. O Quadro 14 reúne esses princípios, apresentando ainda os respectivos fatores de análise, os quais consistem em pontos comuns existentes nos diversos princípios.

Autores	Princípios	Fatores de análise
Afonso (2009)	Avaliação <i>ex-ante</i> Prestação de contas	Fornecer informações, dar justificações, elaborar e publicar relatórios de avaliação
	Avaliação <i>ex-post</i> Responsabilização	Imputação de responsabilidades e/ou sanções, ascensão autônoma de responsabilidades, persuasão, atribuição de recompensas, normas éticas
Koppell (2005)	Transparência	Prestar contas, acesso à informação
	Confiabilidade	Responsabilização, conseqüências referentes ao desempenho do gestor
	Controlabilidade	Cumprir as determinações do principal
	Responsabilidade	Fidelidade às leis e regras, normas de comportamento
	Capacidade de resposta	Senso de responsabilidade com demandas e necessidades dos <i>stakeholders</i> , cumprimento de objetivos
	Eficácia	Alcance dos objetivos e resultados previstos dos programas de governo
OCDE (2005)	Eficiência	Adequada utilização de recursos públicos
	Cumprimento às normas	Recursos públicos administrados adequadamente e utilizados segundo as leis e regulamentos
	Eficácia	Alcance dos objetivos e resultados previstos dos programas de governo
	Eficiência	Adequada utilização de recursos públicos

Quadro 14. Princípios de *accountability* e seus fatores de análise.

Fonte: Elaborado pela autora.

Segundo a OCDE (2005), a importância do conceito de *accountability* relacionado aos recursos governamentais se refere ao anseio da sociedade em tomar conhecimento sobre o alcance dos objetivos e resultados dos programas de governo e da adequada utilização de recursos públicos.

Koppell (2005), esclarecendo os princípios de *accountability* proposto em seu modelo (Quadro 14), estabelece

que uma pergunta deve ser feita a um indivíduo ou organização para determinar seu senso de *accountability*.

Assim, no que diz respeito à transparência, o autor destaca que se refere ao valor literal da prestação de contas, a idéia de que uma organização e burocrata responsável devem explicar ou prestar contas de suas ações. Trata-se de um importante instrumento para avaliação do desempenho organizacional, um requisito fundamental para todos os outros princípios da *accountability*. No setor público, a organização transparente concede acesso ao público, à imprensa, grupos de interesse e outros *stakeholders* nas atividades da organização. No setor privado, as organizações estão sujeitas a exigências semelhantes, o que requer das organizações a apresentação de informações verdadeiras para os acionistas, credores, analistas, clientes e órgãos reguladores. A questão crucial para avaliar a responsabilidade organizacional ao longo desse princípio é simples: A organização revela os fatos do seu desempenho?

Quanto à confiabilidade, expõe o autor que algumas concepções de *accountability* exigem das pessoas e organizações enfrentarem conseqüências que estão associadas ao seu desempenho. Nesta perspectiva, indivíduos e organizações devem ser responsabilizados por seus atos, punidos por má-fé e recompensados pelo sucesso. Confiabilidade, para organizações e pessoas, pode envolver formas alternativas de punição. Tanto no setor público como no privado, os burocratas são responsáveis criminalmente por roubo ou malversação de recursos ou abuso de autoridade. Da mesma forma, as empresas podem ser responsabilizadas criminalmente por atividades ilegais. Esse princípio, como um elemento da *accountability*, denota que a mera revelação de irregularidades ou o mau desempenho não constitui *accountability*. Assim, a questão fundamental ao avaliá-lo é a seguinte: O indivíduo ou a organização enfrenta as conseqüências relacionadas com seu desempenho?

Para Koppell (2005), a concepção dominante de *accountability* gira em torno do controle, que é considerado o ponto de partida para muitas análises de *accountability* organizacional. As burocracias governamentais devem realizar a vontade das pessoas como expressa por meio dos seus representantes eleitos. Assim, a responsabilidade das organizações depende da resposta à seguinte questão: A

organização faz o que seu principal (Conselho, Presidente etc.) ordenou?

A amplitude do princípio responsabilidade, segundo esse autor, prevê algumas visões alternativas. Fidelidade às leis, regras e normas são classificações clássicas desta dimensão. Fidelidade às leis requer ênfase sobre os requisitos legais em relação ao comportamento organizacional, incorporação de políticas e programas objetivos na legislação e eliminação dos executivos múltiplos (comissões, comitês etc.) que confundem as linhas de autoridade; responsabilidade na forma de padrões profissionais formais ou informais ou normas de comportamento, os quais podem favorecer um melhor comportamento, e definição das expectativas contra as quais os burocratas podem ser avaliados. Responsabilidade pode ainda pertencer às normas internas de comportamento e desempenho que não são definidas pelos legisladores. Todas estas variações sobre o termo *accountability* resumem-se a uma questão central: A organização segue as regras?

Capacidade de resposta, ainda segundo o autor, é frequentemente usada para denotar o senso de responsabilidade. Há pelo menos duas interpretações sobre a concepção desta dimensão: a primeira incide sobre as demandas das pessoas e a outra sobre suas necessidades. Sob a ótica da demanda, se os burocratas respondem a preferência popular (ou seja, a demanda), sua *accountability* é uma função da satisfação do consumidor. Nessa visão, as organizações são responsáveis se satisfazem as necessidades da população a que estão servindo. Isso às vezes é descrito como uma visão fundamental de *accountability*. Quando orientada às necessidades, a capacidade de resposta incide sobre metas substantivas de uma organização, isto é, uma organização é responsável se realiza um objetivo substantivo ou torna desnecessária uma necessidade específica. As duas interpretações de capacidade de resposta dividem o padrão comum de avaliação: A organização cumpre sua expectativa? A diferença reside na determinação dessa expectativa. A abordagem da demanda olha as preferências do cidadão, enquanto a abordagem da necessidade depende de uma avaliação dos objetivos da política pública que as organizações deveriam estar perseguindo.

Koppell (2005) ressalta que para avaliar a *accountability* de qualquer organização é necessário analisar seus cinco

princípios. Determinar se uma organização é responsável depende muito de qual princípio da *accountability* se tem em mente. Para esse autor, infelizmente estas noções raramente são diferenciadas.

Afonso (2009), recorrendo aos estudos de Schedler (1999), aborda o termo *accountability* em três dimensões estruturantes: informação, justificação e imposição ou sanção. Informar e justificar constituem duas dimensões da prestação de contas, definidas como a obrigação ou o dever de responder a indagações ou solicitações (*answerability*), as quais devem orientar-se pela transparência, atender ao direito à informação e ter em consideração outros princípios legais e éticos congruentes com as especificidades das situações. Assim, a prestação de contas tem, portanto, uma dimensão informativa e uma dimensão argumentativa.

Esclarece esse autor que a prestação de contas, enquanto obrigação ou dever de dar respostas (*answerability*), não é apenas uma atividade discursiva, mas contém também uma dimensão impositiva, coercitiva ou sancionatória (*enforcement*), no que se poderia designar de pilar da responsabilização. Um modelo de *accountability* pode ser ampliado ao se acrescentar o pilar da avaliação aos pilares da prestação de contas e da responsabilização, estabelecendo então um espaço mais complexo de novas interações e interfaces. É isso que o Quadro 15 procura mostrar.

ACCOUNTABILITY	Avaliação ex-ante	
	Prestação de contas (<i>Answerability</i>)	Fornecer informações. Dar justificações. Elaborar e publicitar relatórios de avaliação.
	Avaliação ex-post	
	Responsabilização (<i>Responsabilization</i>)	Imputação de responsabilidades e/ou imposição de sanções negativas (<i>enforcement</i>). Assunção autônoma de responsabilidades. Persuasão. Atribuição de recompensas materiais ou simbólicas. Avocação de normas éticas. Outras formas legítimas de responsabilização.

Quadro 15. Modelo de *accountability*.

Fonte: Afonso (2009, p.59).

Para Afonso (2009), a prestação de contas, enquanto *answerability* ou responsabilidade, consubstancia-se na dimensão informativa e na dimensão argumentativa. Por outro lado, o pilar da responsabilização sintetiza outras dimensões: não apenas a que se refere à imputação de responsabilidades e à imposição de sanções negativas, mas também à assunção autônoma de responsabilidades pelos atos praticados; a persuasão; o reconhecimento informal do mérito; a avocação de normas éticas; a atribuição de recompensas materiais ou simbólicas, ou outras formas legítimas de responsabilização.

Por último, o autor apresenta o pilar da avaliação, que diz respeito ao processo de recolha e tratamento de informações e dados diversos no sentido de produzir juízos de valor sobre uma determinada realidade ou situação. Neste caso, a avaliação pode anteceder a prestação de contas; ocorrer posteriormente, entre a fase da prestação de contas e a fase da responsabilização; ou desenvolver-se de forma autônoma por meio de estudos ou relatórios elaborados por entidades internas e/ou externas, assumindo-se assim como instrumento estruturante da prestação de contas.

Desta forma, um sistema de *accountability* democraticamente avançado inclui esses três pilares - avaliação, prestação de contas e responsabilização, mas dentro de articulações equivalentes que se referenciem ou se sustentem em valores essenciais como justiça, transparência, direito à informação, participação, cidadania. A *accountability* compreende assim um sistema complexo em termos de procedimentos, dimensões e práticas, em que a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização devem, sempre que possível, estar integradas ou ser integráveis (AFONSO, 2009).

A construção de modelos democráticos e transparentes de avaliação, prestação de contas e responsabilização implica igualmente a valorização social, cultural e política dos processos de participação, negociação e justificação, e a adoção de modelos explícitos de justiça e equidade (AFONSO, 2009).

2.5. INDICADORES DE GOVERNANÇA

Diversos pesquisadores têm ressaltado que a alta qualidade da governança e das instituições públicas está vinculada ao crescimento da renda *per capita*, a maiores investimentos e a outros resultados positivos para o desenvolvimento, o que tem levado formuladores de políticas e grupos da sociedade civil de todo o mundo a concordarem que a boa governança é um ingrediente fundamental para o desenvolvimento econômico e sustentável das nações (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2008; KNACK; MANNING, 2000; KAUFMANN; KRAAY; ZOIDO-LOBATON, 1999; KNACK; KEEFER, 1995).

Nesse sentido, algumas entidades têm dado atenção especial à avaliação da governança. Na dimensão pública, o Banco Mundial tem assumido papel de liderança em desenvolvimento de indicadores de governança, os quais têm sido utilizados para analisar as ligações entre boa governança e resultados econômicos (WALLE, 2005; KNACK; MANNING, 2000). PNUD e Comissão Européia também contribuem com indicadores nessa área.

O Quadro 16 reúne os indicadores de governança propostos para a dimensão pública. Pode-se destacar que em

todas as abordagens, apesar de haver divergência nos termos empregados, há uma preocupação em avaliar a governança em relação aos serviços públicos entregues à sociedade.

Entidades	Indicadores
World Bank Institute Kaufmann e Kraay (2008)	Voz e responsabilidade
	Estabilidade política e ausência de violência
	Eficácia do governo
	Qualidade dos regulamentos
	Efetiva aplicação das leis
	Controle de corrupção
Banco Central Europeu Walle (2005)	Corrupção
	Burocracia
	Qualidade do sistema judicial
	Extensão da economia paralela
	Compliance
UNDP (2004)	Sistemas eleitorais
	Corrupção
	Direitos Humanos
	Prestação de serviços públicos
	Sociedade civil
	Igualdade de gênero

Quadro 16. Indicadores de governança.

Fonte: Elaborado pela autora.

A dedução do *World Bank Institute* (WBI) de que a governança pode ser medida, analisada e monitorada baseia-se nos indicadores mundiais de governança do programa de pesquisa do WBI e do *World Bank Development Research Group*, implementados por Daniel Kaufmann, Massino Matruzzi e Aart Kraay (WORLD BANK, 2007).

Esses autores qualificam governança como as tradições e instituições por meio das quais a autoridade de um país é exercida, o que inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas com eficácia; e o respeito dos cidadãos e do Estado às instituições que regem as interações sócio-econômicas entre eles (WORLD BANK, 2007).

Os indicadores mundiais de governança são uma ferramenta importante para avaliar as diferenças entre os países e as alterações no desempenho desses ao longo do tempo a respeito das principais dimensões da governança (WORLD BANK, 2007). De acordo com Kaufmann e Kraay (2008), seis são

as variáveis indicadas pelo WBI para utilização no processo de mensuração da governança, como mostra o Quadro 17.

Indicadores	Objetivos
Voz e responsabilidade	Mede a extensão em que os cidadãos estão aptos a participar na escolha de seu governo, assim como a liberdade de expressão, de associação e dos meios de comunicação.
Estabilidade política e ausência de violência	Mede as percepções de probabilidade de que o governo será desestabilizado ou destituído por inconstitucionalidade ou meios violentos.
Eficiência governamental	Mede as percepções sobre a qualidade dos serviços públicos, qualidade de formulação e implementação das políticas, credibilidade na execução de políticas delineadas, competência dos serviços públicos e grau de independência destes em relação às pressões políticas.
Qualidade dos regulamentos	Mede a habilidade do governo em formular e implementar regulamentos e políticas públicas seguras que promovam o desenvolvimento do setor privado.
Efetiva aplicação das leis	Mede o grau em que os agentes têm confiança e se submetem a agir de acordo com as regras da sociedade, ou seja, a observância dos contratos, a propensão ao crime e à violência e a atuação da política e dos tribunais.
Controle de corrupção	Mede a extensão em que o Poder Público é exercido em proveito próprio, para obtenção de benefícios privados, incluindo tanto pequenas quanto grandes formas de corrupção e a captura do Estado pelas elites ou interesses privados.

Quadro 17. Indicadores mundiais de governança do WBI.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Kaufmann e Kraay (2008).

A última versão do banco de dados dos indicadores mundiais de governança é de 2008 e conta com informações de 212 países, coletados de 35 fontes distintas e produzidas por 32 diferentes organizações de todo o mundo.

Esclarecem Kaufmann e Kraay (2008) que tais indicadores têm como base informações sobre as percepções de agentes econômicos sobre governança, coletadas por meio de enquetes realizadas com representantes de unidades familiares e empresas e com especialistas envolvidos com agências de avaliação de riscos, organizações do terceiro setor, entidades multilaterais e agências governamentais.

Esses autores defendem o uso de dados subjetivos ou baseados nas percepções dos agentes por três razões:

- As ações dos agentes são motivadas por suas impressões e visão de como as instituições operam com determinado país;

- Inexistem informações alternativas a serem utilizadas para quantificar determinados aspectos de governança; e
- Mesmo quando existem medidas objetivas para se estimar o nível de governança, estas são normalmente delineadas com base na existência de determinadas regulamentações, mas é comum ocorrerem situações em que as regras do jogo não seguem o que está estabelecido por leis.

Tiryaki (2008) compartilha com Kaufmann e Kraay (2008) no que diz respeito ao uso de dados baseados nas percepções. Em relação às ações dos agentes determinadas por suas impressões e visão, aquele autor cita o exemplo de uma empresa, a qual decide investir em determinado país a partir de suas percepções acerca das condições de investimento e de políticas governamentais. Já no que diz respeito à ausência de informações alternativas para quantificar determinados aspectos da governança, esclarece Tiryaki que medir o nível de corrupção de outra forma, por exemplo, é difícil, pois corrupção, normalmente, não deixa evidências concretas.

De forma adversa, Walle (2005) argumenta que o uso de informações obtidas por meio de percepções não é adequado, pois não refletem o desempenho real do setor público, podendo assim revelar uma imagem distorcida.

Walle (2005), no estudo *Measuring Bureaucratic Quality in Governance Indicators*, analisou uma série de indicadores utilizados para se referir à eficiência do setor público, incluindo o documento do Banco Central Europeu, *Public Sector Efficiency: an international comparison*, e do Banco Mundial, *Government Effectiveness*, entidades essas responsáveis por dois dos principais estudos mais conhecidos e melhor desenvolvidos sobre indicadores para comparar a qualidade da burocracia internacional.

Em relação aos indicadores desenvolvidos pelo Banco Central Europeu, voltados para o desempenho do setor público nos países da OCDE, um aspecto especificamente tratado foi o do funcionamento da administração pública e refere-se a indicadores de oportunidade administrativa,

composto por quatro faces: corrupção, burocracia, qualidade do sistema judicial e extensão da economia paralela. Apesar de este estudo ser um dos únicos a tentar comparar a eficiência do setor público a nível internacional, os indicadores utilizados para o desempenho administrativo são considerados defeituosos, pois utilizam apenas quatro fatores, em detrimento de muitos outros fatores relevantes para o desempenho administrativo. Além disso, três dos quatro fatores são de natureza puramente subjetiva.

Em relação ao conjunto de indicadores de governança do Banco Mundial, Walle (2005) destaca que talvez o *cluster* eficiência governamental pudesse ser o grupo de indicadores mais interessante para avaliar a eficiência do setor público, uma vez que mede a competência da burocracia e da qualidade da prestação de serviço público e baseia-se em uma ampla variedade de fontes e várias dimensões diferentes são integradas, tais como atrasos burocráticos, qualidade da administração pública, habilidades administrativas, técnicas do serviço público de um país, altas taxas de rotatividade do pessoal de categoria mais elevada do governo etc.

Contudo, o entendimento de Walle (2005), assim como de outros autores como Court, Hyden e Mease (2002) e Knack e Manning (2000), a respeito do conjunto de indicadores de governança do Banco Mundial é de que, apesar de ser um dos conjuntos de dados mais completos para avaliar a qualidade da governança, seus indicadores são de natureza subjetiva e, portanto, não necessariamente apresentam um retrato correto.

Walle (2005) argumenta que muitos dos indicadores de eficiência da administração pública são defeituosos e que um bom indicador para comparar o desempenho das administrações públicas internacionalmente não existe. Além disso, pondera que apesar da sua conveniência, a utilização de indicadores de governança manteve-se limitada a estudos sobre crescimento econômico e desenvolvimento internacional, com vistas a receber ajuda financeira internacional. Assim, a pesquisa sobre qualidade burocrática ou desempenho no setor público não foi objetivo principal de qualquer um dos conjuntos de indicadores de governança.

Munevar (2002) foi outra autora que efetuou uma análise dos projetos que visam à promoção e fortalecimento da boa governança, liderados por organismos internacionais amplamente reconhecidos tais como IOG, *Canadian Centre for Management Development*, Nações Unidas, PNUD e Banco Mundial.

Segundo essa autora, tais projetos revelam uma diversidade de definições de governança que, de certa forma, refletem em uma busca de melhores práticas do melhor significado do termo. Menciona ainda que apesar de diferenças aparentes, estes projetos apresentam um conjunto de variáveis e indicadores de governança em comum, como mostra o Quadro 18.

Variáveis primárias	
Variáveis	Indicadores
Participação	Representação e papel dos <i>stakeholders</i> no planejamento, decisão, implementação e avaliação de projetos, programas ou políticas que os afetam; papel da sociedade civil e das ONGs na implementação de programas municipais, gestão de entidades públicas e mistas
	Liberdade de imprensa e existência de meios de comunicação locais
	Porcentagem de votantes
	Processos públicos de discussão de questões importantes para a comunidade
	Utilização de referendo para tomada de decisões críticas, direito de associação
Eqüidade	Inclusão de grupos excluídos nos processos de consulta
	Destinação de recursos para serviços às populações vulneráveis
	Acesso a serviços básicos de setores da população em situação de desvantagem
Prestação de Contas	Representação das mulheres, números de desemprego, índice de pobreza
	Regularidade das operações fiscais e cumprimento de normas administrativas
	Mecanismos para o público conhecer projetos, processos e recursos
	Sistema de comunicação que assegure que as metas planejadas são claras e comunicadas
	Grau de delegação de autoridade
	Medida em que as queixas e reclamações são atendidas pela administração

Continua na próxima página...

Eficiência	Utilização econômica dos fundos, recursos humanos e outros recursos
	Existência de mecanismos para avaliar o desempenho econômico
	Redução da população que vive abaixo da linha da pobreza
	Aumento da participação em habitação, educação e assistência social sobre a população total
	Medição e melhoramento do grau de satisfação das populações atendidas
Variáveis secundárias	
Variáveis	Indicadores
Capacidade de Resposta	Mecanismos para determinar as preferências e necessidades das pessoas
	Mecanismos para participação dos cidadãos no planejamento e implementação de planos, programas e projetos
	Mecanismos para verificar se os objetivos e propósitos de programas e projetos estão sendo cumpridos e se estes impactam nas populações determinadas como beneficiárias
	Procedimentos para garantir respostas justas e rápidas às queixas e reclamações do público
	Disponibilidade de informações que permitam aos cidadãos interagir, criticar e sugerir mudanças nas ações que o governo implementa para atender as necessidades dos eleitores
Inovação Administrativa	Estruturas e procedimentos burocráticos para orientar as normas de trabalho, tais como eficiência, eficácia e economia
	Geração de medidas adequadas; aplicação de técnicas de nova gestão
	Adoção de conceitos e práticas inovadoras na gestão de problemas locais
Parcerias Público-Privadas	Políticas e incentivos para promover a participação do setor privado no desenvolvimento
	Iniciativas de setores da economia para melhorar a eficiência da burocracia local
	Integração dos setores público e privado no planejamento, financiamento e implementação de programas e projetos públicos
	Privatização dos serviços públicos
Interação Estado-Cidadãos-ONGs	Esforços de cooperação entre governos locais, ONGs e comunidade
	Mecanismos para consulta entre governo local e eleitores em assuntos de interesse geral
	Projetos resultantes da cooperação entre governo local, ONGs e organizações voluntárias
Gestão Descentralizada	Linhas claras de delimitação de delegação de responsabilidades
	Sistemas de avaliação que fornecem <i>feedback</i> sobre resultados nas tarefas delegadas
	Grau de autonomia nos grupos responsáveis pelas tarefas delegadas
	Coerência entre estrutura hierárquica e grupos que demandam tarefas particulares

Continua na próxima página...

Criação de Redes	Número de redes intergovernamentais e regionais
	Extensão de redes de interação internacional, alcance de recursos na rede
	Extensão de intercâmbio e cooperação tecnológica
	Promoção de interesses e agendas comuns
	Intercâmbio de aprendizagens e capacitação
Desenvolvimento de Recursos Humanos	Políticas destinadas a melhorar aspectos de recursos humanos e sua gestão
	Programa de recrutamento e seleção baseado no mérito e nas capacidades
	Programas de capacitação e formação para agentes do governo local
	Plano de compensação baseado no princípio da igualdade de remuneração por igual trabalho

Quadro 18. Variáveis e indicadores de governança.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Munevar (2002).

Em relação aos indicadores de governança propostos pelos organismos internacionais objeto de seu estudo, Munevar (2002) destaca que:

- Há sobreposições nas variáveis e indicadores utilizados para avaliar a governança;
- Há ambigüidade nas definições das variáveis, uma vez que, às vezes, existem duas variáveis aparentemente diferentes, mas que se referem à mesma coisa, enquanto podem-se encontrar definições substancialmente diferentes da mesma variável;
- A maioria das variáveis e indicadores está concentrada no Estado;
- Às vezes o desempenho do governo, em relação às suas funções, é utilizado como variável-chave na avaliação da governança, mostrando uma clara preferência por um modelo centrado no Estado.

Assim, conclui a autora que os indicadores de governança propostos pelo *IOG, Canadian Centre for Management Development*, Nações Unidas, PNUD e Banco Mundial se concentram em dois conjuntos: na identificação de alterações no desempenho do governo local e de novas formas de associação e vinculação entre diferentes atores, as quais são promovidas principalmente pelo governo.

Em se tratando especificamente da governança na dimensão privada, Ferreira *et al.* (2009) consideram que os indicadores de governança utilizados pela maioria dos autores se referem a indicadores contábeis e de análise de ações, os quais objetivam avaliar os reflexos do desempenho da empresa sobre suas ações, fornecendo aos administradores uma indicação do que os investidores pensam do desempenho passado da empresa e de suas perspectivas futuras.

Chagas (2004) identificou os tipos de indicadores que as empresas podem utilizar no sentido de acompanhar a efetiva prática da governança corporativa, com base nas recomendações de especialistas quanto aos princípios norteadores da governança corporativa aplicáveis às empresas em geral, a saber: transparência, tratamento correto aos proprietários do capital, *accountability*, *compliance* e eficácia empresarial.

Esse autor, à busca de uma síntese dos diversos indicadores presentes na literatura, classificou-os em seis grupos, como pode ser observado no Quadro 19.

Indicadores	Definições
Imagem	Implica na identificação, mensuração, aferição e monitoramento dos níveis de percepção, pela sociedade, do cumprimento dos objetivos pela organização.
Geração de Caixa	A capacidade da organização em gerar recursos deve ser monitorada.
Eficiência Operacional e Patrimonial	A eficiência das operações e do patrimônio da organização deve ser gerenciada, com acompanhamento de custos, desempenhos e resultados.
Adequação de <i>Funding</i>	Relacionam-se com o planejamento e monitoramento das fontes de financiamento da organização, os quais deverão proporcionar os melhores resultados possíveis e serem compatíveis com a estrutura de ativos.
Remuneração do Capital Próprio	A organização deve dispensar cuidados especiais à geração de resultados, monitorados por intermédio de indicadores de remuneração do capital próprio.
<i>Compliance</i>	A organização deve zelar pelo cumprimento de leis, regulamentos e normativas, bem como pelo cumprimento de programas de auditoria, pela eficácia, adequação e eficiência dos controles internos e pelo cumprimento de compromissos assumidos.

Quadro 19. Indicadores de governança corporativa para empresas.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Chagas (2004).

Conclui Chagas (2004) que esses indicadores de governança podem ser utilizados por qualquer tipo de organização, desde que adaptados ao modelo de gestão.

A qualidade da governança corporativa em empresas brasileiras de capital aberto com ações transacionadas na Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) foi objeto de estudo de Amaral *et al.* (2007). Esses autores basearam-se em um índice de práticas de governança corporativa que leva em conta quatro indicadores considerados importantes para a avaliação das práticas de governança corporativa na visão de Silveira, Barros e Famá (2004), a saber: acesso às informações, conteúdo das informações, estrutura do conselho de administração e estrutura de propriedade e controle.

Ao avaliar se a governança corporativa impacta de forma positiva o desempenho das empresas, Ferreira *et al.* (2009) ressaltam que há um inigualável interesse no domínio da governança corporativa, contudo, quando se discute a relação governança corporativa e desempenho, parte-se do pressuposto de que, se por um lado há pesquisas que demonstram a inexistência de uma relação positiva entre governança corporativa e desempenho, por outro há questionamentos sobre essa relação.

Desta forma, ressaltam esses autores que há uma carência de fundamentação teórica sobre temas chaves da governança corporativa, em especial sua relação com o desempenho, visão esta também compartilhada por Chagas (2004), o qual destaca que a literatura nacional sobre esse assunto, de caráter acadêmico, é praticamente inexistente.

2.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A multidisciplinaridade e o alcance do termo governança implicam na necessidade de identificar o contexto em que é aplicado. Nesse sentido, a vasta literatura que trata dessa temática contempla duas dimensões: a privada e a pública.

Em ambas as dimensões, os diversos conceitos de governança perfazem o juízo de que não existe uma definição única e universal para o termo. No que diz respeito à governança corporativa, os estudos, de forma geral, procuram descrever os

instrumentos para melhorar a qualidade da governança nas empresas, sendo que o foco principal da grande maioria das discussões que cercam essa temática está na criação de mecanismos eficientes de monitoramento e controle, visando garantir que o comportamento dos executivos esteja alinhado com o interesse dos acionistas e demais membros interessados no bom desempenho da organização, principalmente o financeiro.

Em relação à governança pública, tanto as definições institucionais como aquelas encontradas na literatura evidenciam não haver um conceito singular, contudo, é possível perceber uma convergência do termo para determinadas abordagens, tais como estruturas, mecanismos e processos para a prática da gestão pública, interatividade entre diversos atores e princípios de governança.

No que diz respeito aos princípios de governança, pode-se destacar que praticamente todas as abordagens ressaltam os princípios da transparência, participação e prestação de contas, dimensões estas inseridas no significado de *accountability*.

O setor público é complexo e há, na atualidade, uma constante exigência da sociedade para que as organizações desse setor, que não operam com uma estrutura comum ou têm uma forma ou tamanho organizacional padrão, sejam transparentes, eficazes e responsáveis por suas atividades.

Os agentes estaduais de fomento dos SRCT&I, objeto de estudo desta tese, não estão alheios a essas exigências, sendo que também a eles são demandadas práticas da boa governança, centradas em seus principais princípios – transparência, participação e prestação de contas - como resposta aos desafios da administração pública em termos de eficácia, eficiência e responsabilidade.

Nesse sentido, o entendimento que se tem de governança pública para este estudo é de um processo interativo que envolve diversos atores, mecanismos e práticas administrativas, com participação ativa do governo, voltado para uma gestão eficiente e eficaz com vistas a confirmar os objetivos da organização.

3. SISTEMAS DE INOVAÇÃO

Neste capítulo apresentam-se os sistemas de inovação e o papel dos agentes públicos de fomento a CT&I nesses sistemas. Para tal, são apresentados, a seguir, os principais conceitos de Sistema Nacional de Inovação, seus atores e sua classificação de acordo com seus níveis de maturidade, bem como se aborda sobre os Sistemas Regionais de Inovação (SRI), os quais são decorrentes do caráter localizado da inovação e do conhecimento.

Na seqüência, é feita uma análise do Sistema de Inovação Brasileiro, identificando marcos representativos de sua configuração e apresentando as principais características de um de seus atores, as FAPs, objeto de estudo deste trabalho.

3.1. SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO

O conhecimento é cada vez mais percebido como condutor central do crescimento econômico e social das nações. É por meio dele que se geram inovações, permitindo assim que empresas e países reforcem sua competitividade na economia mundial.

A disciplina econômica foi a que deu impulso à construção da agenda da inovação. As elaborações de Joseph Schumpeter, no início do século XX, tiveram um impacto considerável no debate sobre transformações tecnológicas e desenvolvimento econômico. Segundo Schumpeter, a geração de novos conhecimentos, que podem ou não levar a criação de inovações, surge por meio da interação humana e resulta de uma dinâmica sistêmica e não linear. Esse processo só pode ser compreendido, em sua essência, mediante uma abordagem multidisciplinar que considere a inovação decorrente de um processo socialmente construído, no qual os fluxos de conhecimento são tanto tácitos quanto codificados (RAUEN; FURTADO; CÁRIO, 2009).

Objetivando compreender em sua totalidade esses fluxos de conhecimento, desenvolveu-se uma categoria de análise

denominada *sistemas de inovação*. Em que pesem as diferentes dinâmicas inovativas encontradas entre regiões e países, essa abordagem tem sido útil para analisar a mudança técnica tanto em países centrais quanto periféricos.

A literatura que trata de Sistemas Nacionais de Inovação (SNI) é bastante ampla. Trata-se de uma estrutura conceitual em fase de desenvolvimento (PORCARO, 2005) e, sem dúvida, é um assunto que está ligado às preocupações da agenda política da maioria dos países.

A construção do conceito de SNI teve a contribuição de vários autores, dentre os quais se destacam os trabalhos de Christopher Freeman, Bengt-Ake Lundvall e Richard Nelson.

De forma geral, o conceito de SNI trata a atividade inovativa como um processo de natureza evolucionário, incidindo a partir da combinação de diversos fatores econômicos e institucionais. As principais definições de SNI estão sistematizadas no Quadro 20.

Autores	Definições
Cassiolato e Lastres (2008)	Conjunto de instituições distintas que contribuem para o desenvolvimento da capacidade de inovação e aprendizado de um país, região, setor ou localidade - e também o afetam. Constitui-se de elementos e relações que interagem na produção, difusão e uso do conhecimento. A idéia básica é que o desempenho inovativo depende não apenas do desempenho de empresas e organizações de ensino e pesquisa, mas também de como elas interagem entre si e com vários outros atores, e como as instituições, inclusive as políticas, afetam o desenvolvimento dos sistemas. Entende-se, deste modo, que os processos de inovação que ocorrem no âmbito da empresa são, em geral, gerados e sustentados por suas relações com outras empresas e organizações, ou seja, a inovação consiste em um fenômeno sistêmico e interativo, caracterizado por diferentes tipos de cooperação.
Albuquerque, Silva e Póvoa (2005)	Construção institucional, produto seja de uma ação planejada e consciente, seja de um somatório de decisões descentralizadas e desarticuladas, que impulsiona o progresso tecnológico em economias capitalistas complexas.
Patel e Pavitt (1998)	Instituições envolvidas na geração, comercialização e difusão de novos e melhores produtos, processos e serviços (isto é, mudança tecnológica), e das estruturas de incentivo e competências destas instituições que influenciam a taxa e a direção das transformações derivadas da mudança tecnológica.
Edquist (1997)	Composto por todas as entidades econômicas, organizações sociais e políticas e outros fatores que influenciam o desenvolvimento, a difusão e o uso da inovação.

Continua na próxima página...

Nelson e Rosenberg (1993)	Conjunto de instituições, cujas interações determinam o desempenho inovador das empresas.
Lundvall (1992)	Constituído por elementos e relações, os quais interagem na produção, difusão e utilização de novos conhecimentos economicamente úteis.
Freeman (1987)	Rede de relações de instituições do setor público e privado, cujas atividades, interações iniciais, importações, modificam e difundem as novas tecnologias.

Quadro 20. Definições de Sistema Nacional de Inovação.

Fonte: Elaborado pela autora.

A idéia básica do conceito de SNI é que este é resultante de um crescente complexo de interações locais, nacionais e mundiais entre indivíduos, empresas e outras instituições de conhecimento. São muitas as variáveis envolvidas que exigem interação entre atores de diversas naturezas, com vocações e competências complementares em relação aos diferentes desafios que caracterizam o processo de inovação como um todo.

3.1.1. Atores do Sistema Nacional de Inovação e suas Inter-relações

Diversos autores (VILLELA; MAGACHO, 2009; ZOUAIN *et al.*, 2008; ALBUQUERQUE; SILVA; PÓVOA, 2005; EDQUIST, 2004) esclarecem que um SNI compõe-se do envolvimento e integração de três principais agentes:

- Estado, cujo papel principal é o de formular e fomentar políticas públicas de C&T;
- Universidades e institutos de pesquisa, aos quais cabe a criação e a disseminação do conhecimento e a realização de pesquisas; e
- Empresas, responsáveis pelo investimento na transformação do conhecimento em produto.

As empresas são responsáveis diretas pela inovação, o *locus* do processo inovativo (EDQUIST, 2004). Elas possuem a missão de captar o conhecimento científico e tecnológico gerado

nas instituições de ensino e pesquisa e desenvolver, produzir, comercializar e difundir a tecnologia dele oriunda, promovendo o desenvolvimento local (VILLELA; MAGACHO, 2009; ZOUAIN *et al.* 2008).

O governo, como agente indutor da inovação, é um componente essencial dos SNI: (i) estabelece e define diretrizes de coordenação para o desenvolvimento integrado de C&T e economia de uma região e/ou país; (ii) relaciona as necessidades estruturais e sistêmicas com o potencial disponível; (iii) define prioridades de desenvolvimento científico e tecnológico e do desenvolvimento econômico e industrial, tendências tecnológicas, linhas de financiamento, incentivos e fomento e; (iv) promove a inovação (VILLELA; MAGACHO, 2009; ZOUAIN *et al.*, 2008; ALBUQUERQUE; SILVA; PÓVOA, 2005).

De acordo com a OCDE (2005), uma das questões presentes para os governos é fazer com que suas políticas e ações sejam eficientes e eficazes para melhorar o desempenho dos seus respectivos SNI. Não se trata apenas de se preocupar com instrumentos financeiros para P&D, mas é necessária a implementação de políticas que fortaleçam as interações entre as organizações públicas de pesquisa e a indústria, além de facilitar a transferência de conhecimento e tecnologias entre o setor público e privado.

As universidades e os institutos de pesquisa e o conjunto da estrutura educacional são responsáveis pelo desenvolvimento do conhecimento científico e tecnológico, alicerce da atividade inovativa das empresas. Tais agentes são importantes promotores da inovação, pois concentram grande parte das competências e infra-estrutura de pesquisa, sendo considerados por muitos estudiosos um ponto focal de qualquer política de desenvolvimento econômico. O entrelaçamento entre as dimensões científica e tecnológica é uma das características principais dos sistemas de inovação (VILLELA; MAGACHO, 2009; ALBUQUERQUE; SILVA; PÓVOA, 2005).

O papel desses três atores tem sido discutido em relação aos diversos modelos de inovação. No modelo denominado de Triângulo de Sábato (Figura 5), Sábato e Botana (1968) fizeram referência a uma ação múltipla e coordenada desses atores para o desenvolvimento das sociedades contemporâneas.

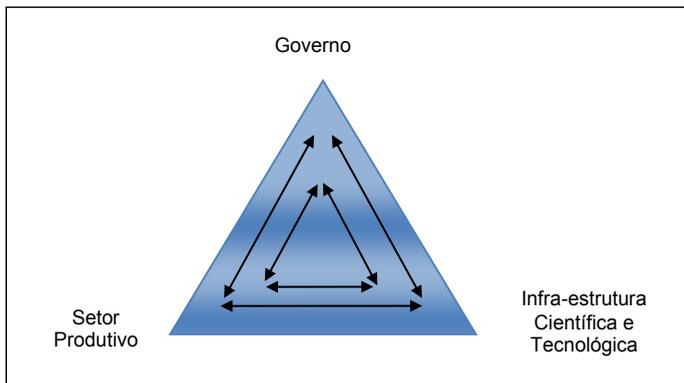


Figura 5. Triângulo de Sábato.
Fonte: Sábato e Botana (1968).

Os autores destacaram o papel de cada um dos vértices, onde o governo deveria pensar estrategicamente por meio de um conjunto de políticas favoráveis ao desenvolvimento científico e tecnológico. A infra-estrutura científico-tecnológica, além do aparato físico, deveria contar com recursos humanos em número e qualidade elevados, e para a estrutura produtiva, os autores enfatizam a importância de explorar o novo, de buscar fontes alternativas de matéria-prima, descobrir métodos diferentes e colocar no mercado produtos inovadores.

Ainda segundo Sábato e Botana, entre os três vértices não se poderia considerar cada ator atuando isoladamente, mas o intercâmbio de informações e conhecimentos se mostrava fundamental. Quanto às inter-relações com o contexto externo, a forma como o Triângulo reagiria às variáveis do ambiente dependeria do desenvolvimento isolado e da interação existente entre os três elementos.

Em 1996, esse modelo de interação foi contrastado pelo surgimento de um novo modelo: o *Triple Helix*. Nesse modelo, desenvolvido a partir dos trabalhos de Etzkowitz e Leydesdorf (1997), os objetivos e estrutura são basicamente os mesmos, entretanto, os atores - universidade, governo e indústria - estariam ajustados em um modo de interação em rede, compartilhando responsabilidades na construção das bases científicas e tecnológicas, não havendo hierarquia. Os diversos

atores trabalham de forma autônoma, mas interdependente, podendo assumir papéis diferentes a cada instante.

Etzkowitz e Leydesdorff (2000) mencionam três estágios desse modelo, como mostra a Figura 6. No primeiro modelo, Hélice Tríplice I, o governo envolve a universidade e a indústria e direciona a relação entre eles; a Hélice Tríplice II, que pode ser equiparada ao Triângulo de Sabato, considera as esferas institucionais separadamente com fronteiras de atuação bem delimitadas e baixa interação entre as instituições; por fim, a Hélice Tríplice III se refere à sobreposição das três esferas institucionais, havendo uma troca e intercâmbio de funções. Governo, universidade e empresa são instituições independentes, mas com vínculos relacionais muito fortes acompanhados de novos padrões de atuação.

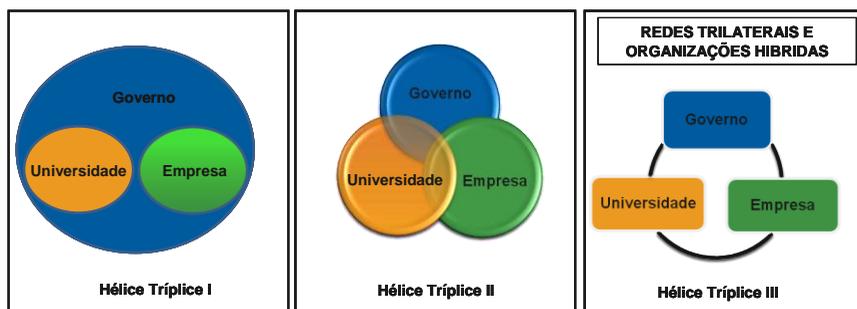


Figura 6. Modelos da Hélice Tríplice I, II e III.
Fonte: Etzkowitz e Leydesdorff (2000).

Segundo os autores, os novos arranjos são encorajados pelo governo, mas não controlados por ele. A Hélice Tríplice é muito mais do que uma interação entre universidade, governo e empresa; implica na transformação interna de cada uma dessas esferas, fruto de uma nova economia baseada no conhecimento. Eles sugerem inúmeras combinações de possibilidades envolvendo novos e variados arranjos institucionais que não se limitam às fronteiras nacionais ou áreas industriais específicas.

A abordagem sistêmica dos SNI, proposta pela OCDE, surgiu para explicar porque alguns países apresentam processos de desenvolvimento tecnológico e econômico superiores a outros

e ainda chama a atenção para a essência da interação na geração da inovação. Segundo essa Organização, as empresas não inovam isoladamente, mas sim no contexto de um sistema de redes de relações diretas ou indiretas com outras empresas, com os institutos de pesquisa públicos e privados, com outras instituições da organização social, no âmbito da economia nacional e internacional. Essa rede de relações está representada na Figura 7.

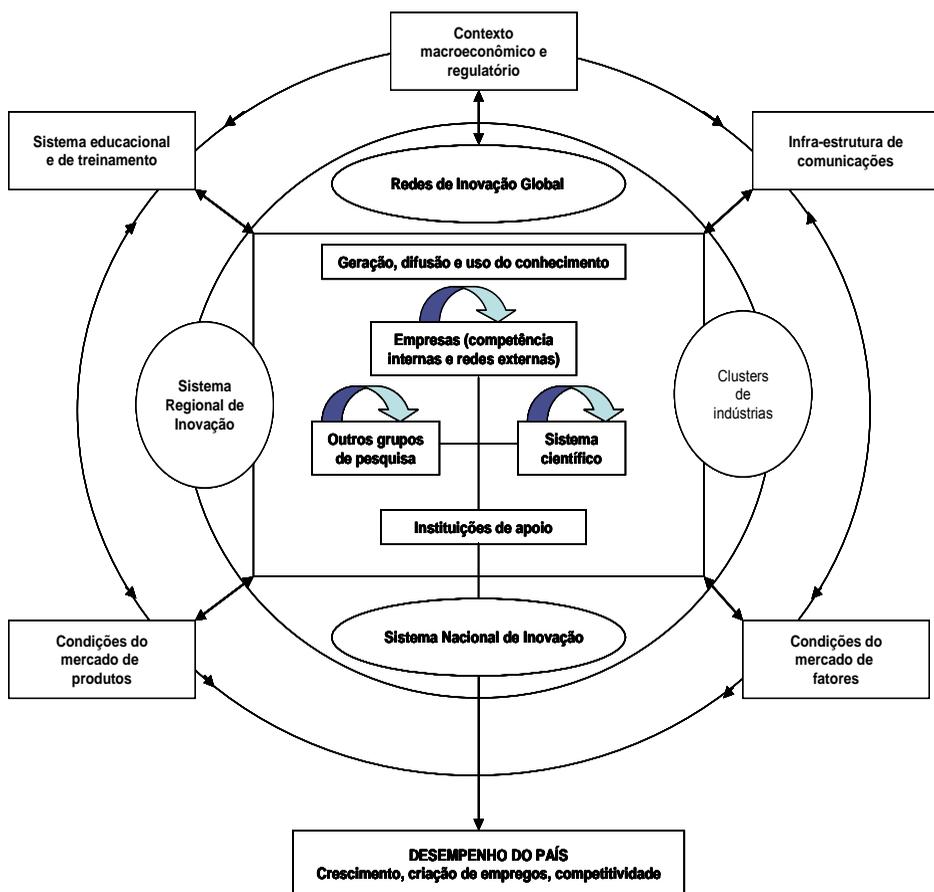


Figura 7. Modelo Sistêmico de Inovação.
Fonte: OCDE (1999 *apud* VIOTTI, 2003).

Sob a perspectiva do Modelo Sistêmico de Inovação, argumenta Viotti (2003) que os processos de criação, difusão e uso do conhecimento e os processos de geração de inovação estão condicionados à influência simultânea de fatores institucionais, econômicos e de gestão. A inovação é encarada como um processo social e sistêmico, com a participação cada vez maior de um grande número de atores.

Para a OECD, a capacidade inovativa de um país depende de como os atores do sistema se relacionam uns com os outros, como elementos de um sistema coletivo de geração e uso do conhecimento e de tecnologias são utilizados. Assim, há um destaque no âmbito da abordagem dos SNI para a importância econômica atribuída ao conhecimento, para o enfoque sistêmico e para o número e articulação crescente de instituições envolvidas na geração do conhecimento (VIOTTI, 2003).

Nesses três modelos - Triângulo de Sabato, Hélice Tríplice e Sistêmico - verifica-se a importância de haver um contexto político, econômico e social bem estruturado para que se possam fazer as interações entre os três atores no sentido de fomentar o desenvolvimento dos países.

Como um dos atores centrais dos SNI, o governo é o grande responsável pela definição das principais estratégias de desenvolvimento científico e tecnológico do país. Assim, deve se preocupar com o aumento e a eficiência das atividades de inovação, incluindo as políticas de educação, de P&D, de infraestrutura, dentre outras. Além disso, deve identificar e remover obstáculos ao funcionamento adequado das organizações e promover a interação entre os elementos que constituem o SNI (LOPES *et al.*, 2010; HIRATA, 2006).

3.1.2. Classificação dos Sistemas de Inovação

Os sistemas de inovação podem ser analisados com base nos seus níveis de maturidade, representados pela articulação entre os componentes do sistema e pela importância da atividade inovadora para o dinamismo econômico. Estudos de diversos autores (ZOUAIN *et al.*, 2008; SUZIGAN; ALBUQUERQUE, 2008; ALBUQUERQUE; SILVA; PÓVOA, 2005; ALBUQUERQUE, 1996) permitem distinguir a existência de pelo

menos quatro níveis de desenvolvimento dos sistemas de inovação, como mostra o Quadro 21.

Níveis de desenvolvimento	Características dos Sistemas de Inovação	Países
Maduro	Sistemas onde os níveis de articulação dos agentes e a importância da produção intensiva em tecnologia são elevados. São países desenvolvidos, com SNI maduros, capazes de manter o país na fronteira tecnológica. A articulação entre o sistema científico-tecnológico, o sistema financeiro e o sistema educacional alcançou um grau tal que torna o progresso tecnológico a principal fonte de desenvolvimento econômico.	Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Itália
<i>Catching up</i>	Sistemas que se encontram em processo de amadurecimento acelerado e consolidação do dinamismo econômico sustentável baseado na atividade inovativa. São países com elevado dinamismo tecnológico que não é derivado de sua geração tecnológica, mas de sua capacidade de difusão, relacionada a uma forte atividade tecnológica interna que os capacita a criativamente absorver avanços gerados nos centros mais avançados.	Suécia, Dinamarca, Holanda, Suíça, Coreia do Sul e Taiwan
Heterogêneo	Sistemas marcados pelo baixo dinamismo, em razão da desarticulação entre seus componentes. São países que construíram sistemas de C&T, mas que não se transformaram em sistemas de inovação. O sistema de inovação desses países conta com a presença de elementos de infraestrutura científica e alguma capacidade tecnológica do setor produtivo. Além disso, tanto a articulação do sistema quanto a participação da produção intensiva em tecnologia são pouco expressivas. Nesses países, a importância da atividade inovativa para o dinamismo econômico geralmente é limitada.	Brasil, Argentina, México, Uruguai, África do Sul, Índia e China
Incipiente	Países que possuíam sistemas de inovação rudimentares, sendo que a articulação do sistema e a participação da produção intensiva em tecnologia são pouco expressivas.	África e Ásia

Quadro 21. Níveis de desenvolvimento dos Sistemas de Inovação.

Fonte: Elaborado a partir de Zouain *et al.* (2008), Suzigan e Albuquerque (2008), Albuquerque, Silva e Póvoa (2005), Albuquerque (1996).

Zouain *et al.* (2008) argumentam que quanto maior o dinamismo da relação entre os subsistemas científico e tecnológico, financeiro, educacional e produtivo, maior o nível de

articulação do sistema; e quanto maior a participação dos produtos de base intensivos em tecnologia, maior a importância da atividade inovadora para o dinamismo econômico.

3.2. SISTEMAS REGIONAIS DE INOVAÇÃO

A abordagem regional dos sistemas de inovação, apresentada nos artigos seminais de Cooke (1992) e Cooke *et al.* (1997), originou-se a partir dos estudos sobre os SNI e sobre os aspectos ligados ao desenvolvimento regional. Cooke *et al.* (1997) argumentam que as regiões que possuem um conjunto de organizações para a inovação inseridas em um meio institucional apropriado, onde ligações sistêmicas e comunicação interativa entre os atores da inovação é um evento normal, enquadram-se na designação de Sistemas Regionais de Inovação (SRI).

Adicionalmente, Cooke (2004, p.4) defende a importância do governo regional na consolidação dos sistemas de inovação. Essa configuração, onde o governo regional é imprescindível para formação dos SRI, é chamada pelo autor de *Institutional Regional Innovation System*, ou seja,

são sistemas onde as inovações são fortemente baseadas em conhecimento que foram gerados em instituições públicas – universidades, laboratórios de pesquisa, incubadoras e outros intermediários e utilizados pelo setor produtivo.

A perspectiva é que esse conjunto de organizações seja constituído de universidades, laboratórios de pesquisa básica, laboratórios de pesquisa aplicada, agências de transferência de tecnologia, organizações regionais de governança públicas e privadas (como, por exemplo, associações comerciais, câmaras de comércio), bancos, empresários dispostos a desenvolver novos produtos em parcerias de risco, pequenas e grandes empresas interagindo. Essas organizações devem demonstrar ainda vínculos sistêmicos através de programas em comum, participação conjunta em pesquisa, fluxos de informações e estabelecimento de linhas de ação política pelas organizações de governança. Esses são sistemas que combinam aprendizado

com capacidade de inovação e que merecem, portanto, a designação de SRI (COOKE, 2002).

Suzigan (2006), em estudos fundamentados em Feldman (1994; 2000), Breschi e Malerba (2001), Cooke (2001) e Breschi e Lissoni (2001), afirma que essa configuração - sistemas regionais ou mesmo locais de inovação - se dá em função dos pressupostos de que proximidade importa e interações locais ou regionais são determinantes significativos da localização de empresas inovadoras.

A importância de implantar SRI está baseada nos seguintes elementos chaves (LUNDVALL, 1992):

- Inovação como fator chave para o desenvolvimento;
- No âmbito regional, pode impulsionar o crescimento e a busca de igualdade no desenvolvimento econômico;
- A inovação no contexto de relacionamentos com diversos atores da sociedade.

Assim, conceber e implantar sistemática e processualmente os SRI constitui-se em uma opção relevante para gerar competitividade local e desenvolvimento das regiões num mercado cada vez mais competitivo. Além disso, é importante destacar que a dinâmica de cada região considera as estruturas sociais, econômicas e institucionais específicas.

Cooke (2002) propõe a operacionalização dos SRI conforme ilustra a Figura 8.

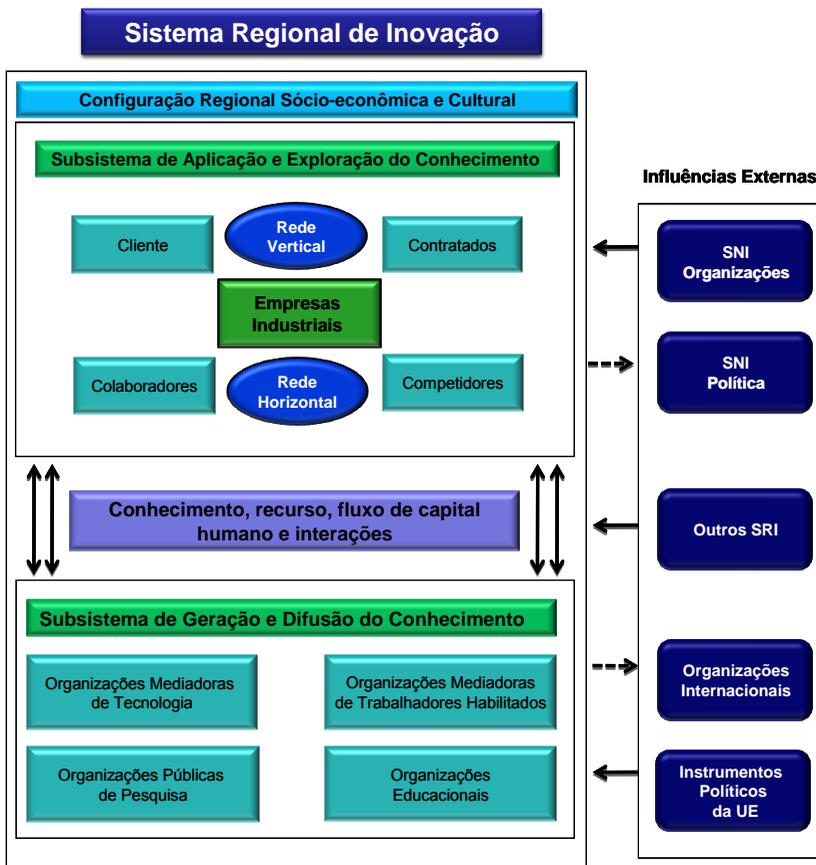


Figura 8. Estrutura dos Sistemas Regionais de Inovação.

Fonte: Adaptado de Cooke (2002).

Segundo Cooke (2002), dois são os principais subsistemas em qualquer SRI em funcionamento: o subsistema de exploração e aplicação do conhecimento e o subsistema de geração e difusão de conhecimento. O primeiro diz respeito às empresas, enquanto o segundo está preocupado principalmente com organizações públicas, como universidades, institutos de pesquisa, agências de transferência de tecnologia e órgãos de governança local e regional responsáveis pelas políticas e práticas de apoio à inovação.

Esclarece ainda o autor que as empresas realizam atividades de criação de conhecimento, especialmente onde existem laboratórios de P&D, e as universidades e institutos de pesquisa públicos ou privados realizam atividades de aplicação de conhecimento. As empresas têm redes de ligação verticais e horizontais, sendo que as relações verticais referem-se principalmente às ligações com fornecedores, enquanto as horizontais são encontradas geralmente entre as pequenas e médias empresas, que podem também ser consideradas como competidores. Muitas políticas de redes de inovação procuram construir ligações horizontais, mas algumas também objetivam apoiar a elaboração de relacionamentos verticais da cadeia de fornecimento.

No subsistema de geração e difusão do conhecimento estão as organizações mediadoras de tecnologia, que atuam na formação profissional e fornecem trabalhadores habilitados, os institutos de pesquisa públicos e as organizações educacionais. Cada uma das organizações deste subsistema interage com as outras e ainda com as organizações nacionais de inovação ou SNI, bem como com políticas internacionais e organizações de geração de conhecimento (COOKE, 2002).

A participação em arranjo regional tem na proximidade dos atores um fator significativo. No entanto, é necessário fortalecer os diferentes elos da rede. A articulação sistemática entre pessoas, organizações públicas e privadas tende a estimular o desenvolvimento de inovações que impulsionam o desenvolvimento regional. O grau de interação entre os atores influencia o processo de capacitação, absorção e difusão tecnológica e o processo de aprendizagem. Finalmente, é relevante destacar que para a montagem de SRI eficazes, é essencial o desenvolvimento de uma governança local que permita gerenciar de forma eficaz o relacionamento entre os diferentes atores envolvidos no processo (SUZIGAN, 2006; COOKE, 2002).

3.3. SISTEMA DE INOVAÇÃO BRASILEIRO

O Brasil encontra-se em um estágio não muito confortável em relação à construção de seu SNI. Vários autores (ZOUAIN *et*

al., 2008; SUZIGAN; ALBUQUERQUE, 2008; ALBUQUERQUE; SILVA; PÓVOA, 2005; CASSIOLATO; LASTRES, 2000; ALBUQUERQUE, 1996) relatam que o sistema de inovação brasileiro pode ser situado em um nível intermediário de construção, considerado como heterogêneo, ao lado de países como México, Argentina, Uruguai, África do Sul, Índia e China.

Uma das características de sistemas de inovação nessa posição, como apresentado no item 3.1.2, é a existência de instituições de pesquisa e ensino construídas, mas que ainda não conseguem mobilizar contingentes de pesquisadores, cientistas e engenheiros em proporções semelhantes aos dos países mais desenvolvidos. Da mesma forma, as empresas ainda têm um envolvimento relativamente restrito em atividades inovativas.

Assim, o Brasil encontra-se limitado a um componente importante dos sistemas de inovação desenvolvidos: a forte dinâmica interativa entre empresas e universidades, que constituiriam circuitos de retro-alimentação positiva entre as dimensões científica e tecnológica (SUZIGAN; ALBUQUERQUE, 2008; CASSIOLATO; LASTRES, 2000).

De modo geral, no Brasil é possível identificar um processo histórico de aprendizagem e acumulação de conhecimentos científicos e competência tecnológica envolvendo importantes articulações entre esforço produtivo, governo e instituições de ensino e pesquisa. No entanto,

O padrão de interações identificado é bastante limitado e ainda insuficiente para impor ao conjunto da economia uma dinâmica de crescimento econômico baseado no fortalecimento da capacidade inovativa do país (SUZIGAN; ALBUQUERQUE, 2008, p.7).

Assim, um diagnóstico da situação do Brasil revela que o país possui um forte sistema de CT&I, contudo, conta com um sistema de inovação incompleto em função, principalmente, do baixo nível de interação entre o processo produtivo e a atividade científica e tecnológica.

O Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia (SNCT&I) é constituído por um conjunto de instituições que se formaram ao longo das décadas passadas para criar e fortalecer no país

capacidade de pesquisa, de adaptação de tecnologias, de formação de recursos humanos altamente qualificados e geração de conhecimentos.

Atualmente, segundo o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE, 2010a), o SNCT&I compreende basicamente:

- Ministérios da Ciência e Tecnologia, Educação, Saúde, Defesa, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Agricultura, Relações Exteriores, entre outros;
- Órgãos federais, estaduais e municipais de fomento à pesquisa científica e tecnológica, como CNPq, CAPES, FAPs e outras fundações, além das agências de financiamento do desenvolvimento tecnológico, como FINEP e Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), entre outros;
- Instituições de ensino superior, hospitais universitários e centros de pesquisa públicos e privados (ICTIs);
- Empresas de grande, médio e pequeno porte e microempresas, em diversos setores;
- Associações científicas, tecnológicas e empresariais e órgãos não governamentais que contam com a participação da sociedade.

Esse conjunto de instituições envolvidas com CT&I representa o esteio de uma nova configuração do SNCT&I, que vêm se revelando importantes para dar maior amplitude e capilaridade ao processo de desenvolvimento científico e tecnológico da sociedade brasileira (MELO, 2010).

Historicamente, o governo é o agente central do SNCT&I, a partir do qual as ações dos demais agentes são desencadeadas. Mesmo na atualidade, com a participação do setor empresarial nos recursos nacionais de CT&I tendo mais expressão, ainda é da competência do governo o papel principal de formulador (senão o único), coordenador e promotor do desenvolvimento nessa área no Brasil. Outros países, que eventualmente servem de modelo de comparação, também têm nos seus governos os principais articuladores e promotores de CT&I. Assim, a promoção dessa atividade é reconhecidamente governamental (DERENUSSON, 2004).

3.3.1. Instituições Centrais de CT&I

Relembrar a formação do SNCT&I auxilia o entendimento dessa complexa rede dinâmica e aberta. Por se tratar de abordagem que procura reconstituir como se formaram áreas específicas, procurou-se identificar marcos representativos que ajudaram a determinar a configuração das instituições de CT&I na atualidade, os quais são apresentados na Figura 9.

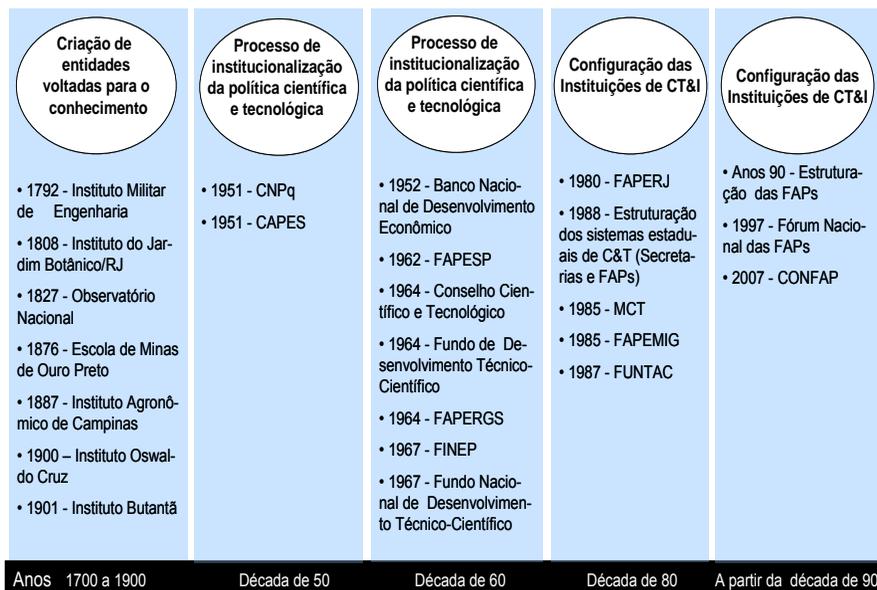


Figura 9. Marcos representativos da configuração das instituições de CT&I no Brasil.

Fonte: Elaborado pela autora.

Até meados do século XX, a criação de entidades voltadas para o conhecimento foi fruto de episódios isolados, como resposta do Estado a questões impostas pela conjuntura. É o caso da criação do Instituto Militar de Engenharia (1792), do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (1808), do Observatório Nacional (1827), da Escola de Minas de Ouro Preto (1876), do Instituto Agrônomo de Campinas (1887), do Instituto Oswaldo

Cruz (1900) e do Instituto Butantã (1901), e outras mais, constituídas até a primeira metade do século XX (DERENUSSON, 2004).

No começo da década de 50, no contexto do aprofundamento da industrialização brasileira, tem início o processo de institucionalização de uma política científica e tecnológica (ALVES, 2001). A criação do CNPq e da CAPES, em 1951, foram iniciativas que marcaram a valorização da ciência e o apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico, proporcionando assim ao Brasil dispor de condições mínimas para a construção de um SNC&T. Com essas agências, desenharam-se dois dos principais instrumentos da política de C&T ainda hoje em vigor: bolsas de estudo e auxílios à pesquisa, tendo como objetivo a criação de um ambiente acadêmico e científico no país (DERENUSSON, 2004).

A formulação da política nacional de C&T foi atribuição do CNPq desde 1964 até 1985. A coordenação das atividades e de instrumentos de apoio ao desenvolvimento dessa área passou a ser de responsabilidade do Conselho Científico e Tecnológico (CCT), criado na estrutura do CNPq em 1964 para assumir a função de órgão normativo superior do sistema de C&T (DERENUSSON, 2004).

Nas duas décadas seguintes, foram criadas instituições e instrumentos que tinham o foco no atendimento à crescente demanda no campo tecnológico, numa tentativa de atrelar o desenvolvimento científico e tecnológico ao amadurecimento do parque industrial. No então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), fundado em 1952, foi constituído o Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (FUNTEC), com o objetivo de financiar as atividades de P&D e de formar pessoal técnico para a empresa nacional. A FINEP foi criada em 1967 com o objetivo de institucionalizar o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas e posteriormente substituiu e ampliou o papel até então exercido pelo BNDE e seu FUNTEC, com a finalidade de financiar a implantação de programas de pós-graduação nas universidades brasileiras (FINEP, 2008).

Destinado a financiar a expansão do sistema de C&T, o Governo estabeleceu o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), em 1967, tendo a FINEP como sua Secretaria Executiva. Desde então, a FINEP, em conjunto com CNPq e CAPES, passou a compor a principal

tríade de agências públicas de fomento à área de CT&I no Brasil (FINEP, 2008).

Na década de 70, a FINEP gerou intensa mobilização na comunidade científica ao financiar a implantação de novos grupos de pesquisa, a criação de programas temáticos, a expansão da infra-estrutura de C&T e a consolidação institucional da pesquisa e da pós-graduação no país. Essa agência estimulou ainda a articulação entre universidades, centros de pesquisa, empresas de consultoria e contratantes de serviços, produtos e processos (CGEE, 2010b; FINEP, 2008).

Com a criação da FINEP e do FNDCT, a moldura institucional do núcleo de elaboração de políticas e de fomento do sistema foi complementada, ampliando-se os instrumentos de política científica e tecnológica num modelo de funcionamento sistêmico, denominado Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT). É dessa época a explicitação, pela primeira vez, da componente do desenvolvimento de C&T como objeto da política nacional no Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-70). Ciência e tecnologia passaram a ter importância crescente na estratégia econômica do governo, baseada no binômio segurança e desenvolvimento (DERENUSSON, 2004).

Assim, a política de C&T no Brasil foi construída tendo o Estado como órgão central, a quem cabe a promoção e o fomento de iniciativas por meio de três principais agências: CAPES, CNPq e FINEP. O quadro institucional de C&T no âmbito federal alterou-se com a criação de outro grande marco institucional - o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), em 1985, órgão central do sistema federal de C&T, que dentre várias ações promoveu a priorização e o fortalecimento de algumas áreas estratégicas e de fronteira do conhecimento (REZENDE, 2006).

A esse Ministério passaram a se juntar FINEP e CNPq, vinculados anteriormente à Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Alguns ministérios setoriais também incorporavam a preocupação com o desenvolvimento científico e tecnológico, como o de Saúde, Agricultura, Indústria e Comércio, Minas e Energia e Telecomunicações (DERENUSSON, 2004).

Atualmente, a área de competência do MCT abrange (MCT, 2010):

- Formulação da Política Nacional de CT&I;
- Coordenação de políticas setoriais;
- Planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades de C&T;
- Política de desenvolvimento de informática e automação, biossegurança, espacial e nuclear; e
- Controle da exportação de bens e serviços sensíveis.

Além das agências de fomento, compõem o sistema MCT diversas outras instituições, por meio das quais esse Ministério exerce suas funções estratégicas, desenvolvendo pesquisas e estudos que se traduzem em geração de conhecimento e de novas tecnologias, bem como a criação de produtos, processos, gestão e patentes nacionais (MCT, 2010).

Um acontecimento relevante para o processo de descentralização das ações relacionadas à área de C&T no Brasil foi a publicação da Constituição Federal, que em seu artigo 218 coroou o entendimento dos estados como agentes responsáveis pela promoção do desenvolvimento científico e tecnológico. Esse fato consolida um novo marco institucional, com destaque para a organização e articulação de secretarias estaduais de C&T e das FAPs, estas até então inexistentes em grande parte dos estados.

Ao facultar aos estados e ao Distrito Federal vincular parte de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica, esse preceito constitucional constituiu a base e o indutor legal da institucionalização dos fundos estaduais de C&T e das FAPs, criadas, na maioria dos estados, a partir de 1989 (CGEE, 2010b).

Assim, as FAPs, juntamente com outros atores - governo, setor produtivo, institutos de pesquisa tecnológica (IPTs), instituições de ensino técnico e superior e agências de fomento federal - compõem o SNCT&I, representado na Figura 10.

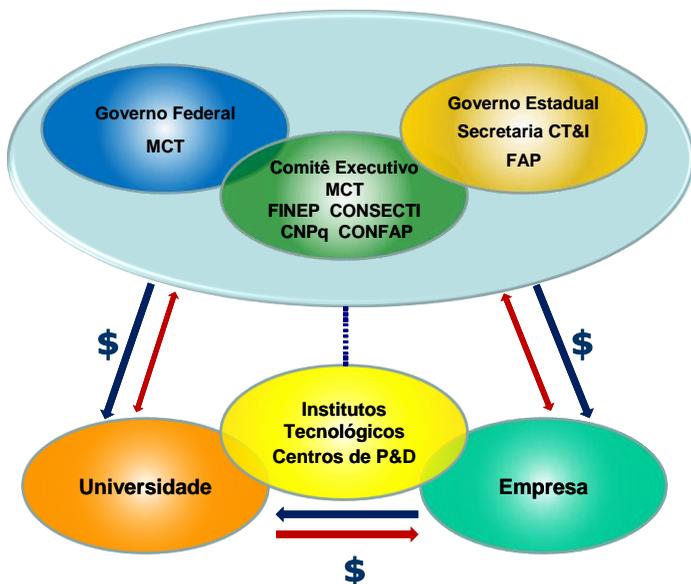


Figura 10. Principais atores institucionais do SNCT&I.

Fonte: ELIAS (2009).

Como um dos atores do SNCT&I, as FAPs, agências governamentais geralmente ligadas às Secretarias de Estado da C&T e responsáveis pela implantação de importante parcela da política de apoio a C&T no país, vêm buscando desempenhar papel estratégico fundamental para a consecução das políticas, programas e projetos para essa área em cada unidade da Federação (SILVA, 2008).

A estreita interação entre instituições de ensino e pesquisa, governo e empresas se torna uma exigência para que o SNCT&I assuma cada vez mais as características de um modelo efetivamente sistêmico, diferente do predominante nas décadas de 1970/1980, linear e centralizado (CGEE, 2010b). É cada vez mais consensual entre os vários atores e segmentos envolvidos que não se trata apenas de mobilizar recursos para CT&I, mas, sobretudo, de coordenar decisões estratégicas públicas e privadas, o que requer principalmente capacidade de articulação e de mobilização de distintos atores; continuidade da ação e persistência; metas e avaliação de resultados e, mais do que tudo, clareza de objetivos (LORENZI, 2003).

3.3.2. As Fundações Estaduais de Amparo a CT&I

Como visto acima, as principais agências de fomento integrantes do SNCT&I começaram a ser estruturadas a partir da criação do CNPq, CAPES e FINEP. No entanto, somente em meados da década de 80 começou a se configurar e consolidar no país uma estrutura complexa e multi-institucional, abarcando as funções de gestão, execução e fomento das ações governamentais estaduais de C&T.

O governo federal tomou para si a responsabilidade de articulação do SNCT&I e começou a criar estruturas aptas para fomentar um projeto nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, capaz de incorporar as necessidades e especificidades da realidade sócio-econômica das diferentes regiões do país. Nesse sentido, a iniciativa de estruturação dos SRCT&I, iniciada nos anos 80, apareceu e manteve-se ao longo de toda a década mais como uma iniciativa do governo federal do que como uma necessidade dos próprios estados da Federação (SICSÚ; LIMA, 2001).

Os SRCT&I compreendem todas as instituições responsáveis pela promoção do desenvolvimento da C&T em cada Estado, cabendo a esse sistema a responsabilidade de orientar os programas de acordo com as vocações dos setores produtivos, os cenários do desenvolvimento regional e as competências estabelecidas (MOTTA, 2010).

Com a possibilidade de que os estados possam vincular parte de seus recursos orçamentários para o financiamento de atividades de P&D, foram definidos mecanismos incentivadores à criação das agências estaduais de fomento a CT&I. Isso gerou forte mobilização de pesquisadores e governantes locais em quase todas as unidades da Federação, que conseguiram vincular nas suas constituições estaduais – a exemplo do sistema já vigente em São Paulo – uma parcela de recursos específicos destinados ao setor de C&T (GUSMÃO, 2006).

A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), criada em 1962, foi pioneira nesse processo e é considerada modelo no país. A Constituição Paulista de 1947 já previa em um de seus dispositivos a incumbência do estado de apoiar a pesquisa científica mediante a implantação de uma fundação, o que só veio a acontecer de fato por meio da Lei No.

5.918, de 1959. Desde 1989, a FAPESP é custeada com o repasse de 1% do total da receita ordinária do estado de São Paulo (SILVA, 2008; BOUNASSAR FILHO, 2007).

Em seguida, foram criadas as FAPs do Rio Grande do Sul (1964), Rio de Janeiro (1980), Minas Gerais (1985) e Acre (1987). As demais vieram logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BOUNASSAR FILHO, 2007).

Assim, durante a década de 90 os estados começam a estruturar suas FAPs que, pouco a pouco, vão se legitimando como mecanismos viabilizadores de vocações específicas, por meio da implementação de programas e ações que levam em conta a heterogeneidade existente, os diferentes agentes e os cenários de desenvolvimento estaduais (GUSMÃO, 2006).

Recentemente, cada estado tem tentado desenvolver sua própria competência na área de CT&I, o que demonstra objetivamente que os sistemas estaduais estão crescendo tanto em quantidade quanto em competência.

Essa crescente participação dos estados no que diz respeito a CT&I, seja por meio da criação e operação das FAPs ou pelo Fórum Nacional de Secretários de C&T, tem, entre seus objetivos, a articulação das ações dos sistemas estaduais com o federal, por meio do planejamento de ações comuns e programas que estimulem o desenvolvimento científico e tecnológico, a partir das vocações regionais (CGEE, 2010b).

Assim, as FAPs são um componente central da política nacional de apoio a CT&I e ao desenvolvimento, atendendo às condições e oportunidades em cada região. Atualmente são 24 FAPs (23 estados mais o Distrito Federal) que compõem uma estrutura promissora de descentralização do apoio à pesquisa científica e tecnológica e à inovação no país. As mais recentes, que tiveram suas atividades iniciadas em 2007 e 2010, respectivamente, é a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Pará (FAPESPA) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Amapá (Fundação Tumucumaque), restando apenas três estados - Rondônia, Roraima e Tocantins - para que todos possuam suas fundações (CONFAP, 2010a).

A Figura 11 mostra a estrutura de descentralização de apoio à pesquisa científica, tecnológica e à inovação no Brasil.

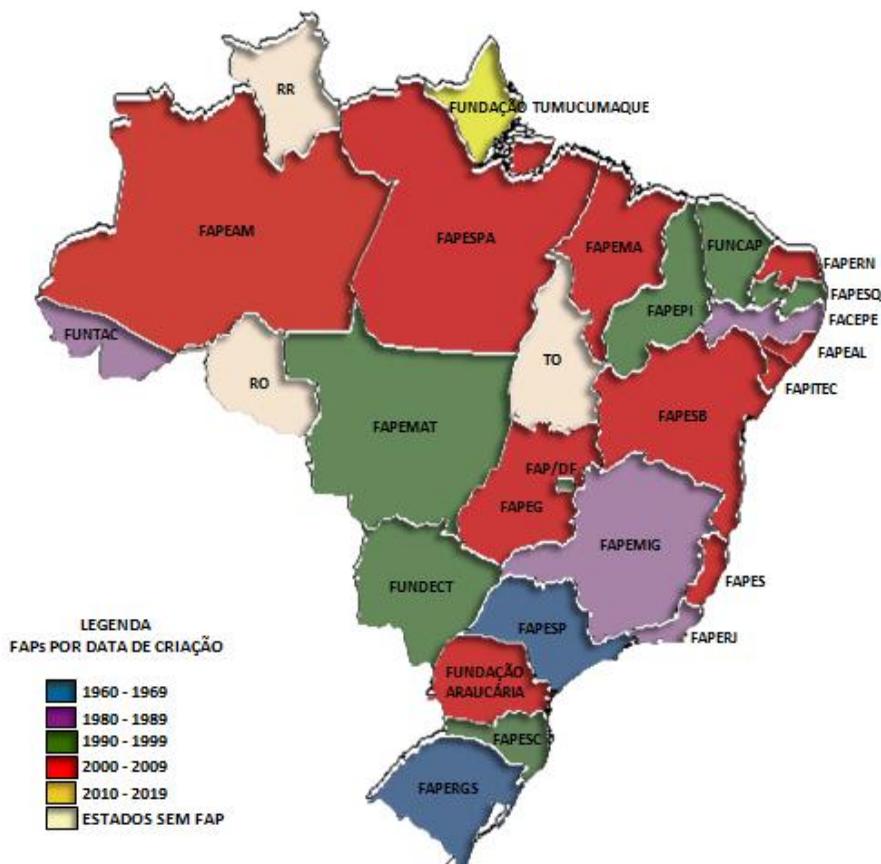


Figura 11. As FAPs nos estados brasileiros.

Fonte: Elaborado pela autora.

A maioria dessas agências seguiu o modelo estatutário da FAPESP no que tange aos mandatos dos dirigentes e dos membros dos conselhos gestores, mas nenhuma conseguiu ainda garantir o mesmo sucesso na quantidade e na regularidade no repasse dos recursos financeiros por parte dos respectivos governos estaduais (SILVA, 2008; FAPDF, 2006). Em alguns estados, o valor é estabelecido por meio da constituição estadual, em outros, por força de um decreto-lei, e em outros não existe nenhuma obrigatoriedade especial. Os percentuais

mínimos de receita vinculada nas constituições estaduais também variam nas unidades da Federação (SILVA, 2008).

Contudo, as FAPs vêm procurando ampliar a aliança das agências estaduais com iniciativas federais, buscando novas fontes de recursos, estimulando a formação e fixação de pesquisadores e promovendo a criação de condições mínimas locais para desenvolver pesquisa com eficiência e continuidade adequadas às prioridades de cada região (SILVA, 2008; BOUNASSAR FILHO, 2004).

A manutenção dessa situação em relação ao repasse dos recursos, além da incerteza de destinação destes, ensejou a necessidade delas se unirem e criarem um fórum específico de caráter político e estratégico em defesa de suas aspirações. Assim, em 1997, foi constituído o Fórum Nacional das FAPs (FAPDF, 2006; SILVA, 2008).

Esse Fórum, além de funcionar como instância de intercâmbio de experiências, informações e cooperação técnica entre as fundações, passou também a atuar na ampliação do espaço político institucional das FAPs, seja influenciando no processo de formulação e implementação das políticas públicas de CT&I em âmbitos federal e estadual, seja na defesa do contínuo e efetivo repasse das receitas estaduais para as FAPs, sua principal bandeira (SILVA, 2008; FAPDF, 2006).

O Fórum das FAPs tinha como base três princípios considerados fundamentais para o cumprimento do papel institucional de uma fundação, a saber:

- As FAPs devem ter autonomia administrativa e financeira. No primeiro caso significa dizer que os pedidos de pesquisa precisam ser analisados com isenção e com base apenas em critérios de mérito, sem favorecimentos políticos. No que tange à autonomia financeira, o que se defende é a correta observância legal do repasse dos recursos pelos estados às FAPs e, a partir daí, sua alocação segundo os critérios previamente definidos pelos programas em andamento na instituição;
- As FAPs devem lutar por uma efetiva garantia de repasse dos recursos previstos pela lei de criação das fundações, ou seja, o repasse deve ser efetivo e sustentável, sob pena de comprometer projetos iniciados ou deixar de

investir-se em pesquisas consideradas prioritárias para a região; e

- Cumprimento dos mandatos de conselheiros e de diretores, independente de ingerências políticas ou transições de governos, uma vez que as FAPs são instituições de estado e não de governo (SILVA, 2008).

A atuação de cada fundação, em âmbito local, deve estar fortemente respaldada por uma estreita relação de parceria e cooperação com o conjunto de atores que compõe o SNCT&I, o que requer uma agenda de efetiva participação da FAP nos diversos fóruns ligados a CT&I, seja na formulação e definição de políticas, na priorização de projetos, na elaboração de editais, na alocação de recursos, no acompanhamento e na avaliação dos projetos, dentre outras ações (SILVA, 2008).

Da mesma forma a FAP, em função de sua natureza jurídica, não pode deixar de atender, em âmbito político-governamental, para o formato de articulação vigente entre as três principais instâncias que dão suporte ao governo local para a execução das políticas de CT&I, onde a própria FAP é uma delas, juntamente com o CCT e a Secretaria de C&T do governo de cada estado (SILVA, 2008).

De maneira resumida, essas instâncias têm as seguintes atribuições:

- CCT: Formular as principais diretrizes estratégicas para uma política de CT&I de longo prazo e de interesse da sociedade, considerando as vocações naturais da unidade federativa, suas vantagens competitivas, disponibilidades de recursos humanos e laboratoriais atuais e futuras necessidades. Geralmente esse Conselho é formado por uma ampla representação governamental e social (empresários, trabalhadores, universidades, institutos de pesquisa, ONGs, políticos e outros);
- Secretaria de Governo de CT&I: Com base nas diretrizes formuladas pelo CCT, cabe à Secretaria prover a articulação política necessária, em nível local e federal, para bem realizá-las, transformando-as em programas coerentes com a política do Poder Executivo, o que implica também em estabelecer a articulação com as

demais Secretarias visando obter consonância entre suas ações e os programas próprios que aquelas Secretarias desenvolvem;

- FAP: Operacionalizar o fomento à pesquisa científica e tecnológica, apoiar a formação de recursos humanos qualificados para a pesquisa e promover a interação entre os ambientes geradores do conhecimento e o setor produtivo. Essas atividades deverão estar em consonância com a política de C&T formulada pelo CCT e executada pela Secretaria de C&T. Quanto maior a sintonia da FAP com o CCT e a Secretaria de C&T, maior respaldo essa instituição terá para desempenhar sua missão (FAPDF, 2006).

Na busca de um maior fortalecimento, o Fórum das FAPs passou para o *status* de Conselho, denominado de Conselho Nacional das Fundações de Amparo à Pesquisa (CONFAP), ganhando outra dimensão de ação, visando assim reivindicar espaços em fóruns privilegiados como o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia.

O CONFAP é uma organização sem fins lucrativos que tem por objetivo maior articular os interesses das agências estaduais de fomento à pesquisa. Criado oficialmente em 2007, agrega as FAPs dos estados e do Distrito Federal. Em seu estatuto (CONFAP, 2010b) estão estabelecidas suas principais finalidades:

- Funcionar como órgão de coordenação e articulação dos interesses das FAPs dos estados, Distrito Federal e entidades equivalentes;
- Contribuir para o aperfeiçoamento da Política Nacional de CT&I e para a formulação e avaliação de objetivos e diretrizes, definição de prioridades e alocação de recursos, visando ao aprimoramento do processo de desenvolvimento científico e tecnológico em todo território nacional;
- Buscar a consolidação do espaço político-institucional das FAPs como agentes operacionais que apóiam, formulam, implementam e desenvolvem regionalmente CT&I;

- Apoiar, com base na integração entre os SRCT&I, a consolidação da articulação técnica-política, as diretrizes governamentais e interesses da comunidade científica e tecnológica, fortalecendo e aperfeiçoando o SNCT&I;
- Funcionar como instância de intercâmbio de experiências, informações, cooperação técnica e capacitação entre os seus membros;
- Promover a articulação entre organismos federais, FAPs e entidades equivalentes;
- Ampliar o espaço político-institucional das FAPs na formulação e implementação da Política Nacional de CT&I; e
- Estimular os programas regionais de CT&I.

A existência das FAPs se justifica como uma arma poderosa de que os governos estaduais e federal dispõem para estruturar um programa nacional de desenvolvimento e modernização da infra-estrutura tecnológica, suporte de um desenvolvimento industrial necessário num mundo globalizado. Cabe às FAPs colaborar na formulação das políticas de CT&I, na análise de projetos, seleção e aplicação adequada dos recursos que lhes são destinados e acompanhamento do trabalho e resultados. A ação das FAPs deve ter caráter estadual e de interação regional ou nacional, conforme os interesses sociais determinarem (BOUNASSAR FILHO, 2007).

As FAPs, além de ser um dos eixos de alinhamento entre as políticas de CT&I dos governos federal e estaduais, mesmo considerando a necessidade de flexibilidade de adaptação de programas federais às diferentes realidades locais, vêm contribuindo para dar maior capilaridade local a esse processo e para o aumento dos recursos aplicados no SNCT&I, via aporte de contrapartidas (CGEE, 2010b).

Ao realizar investimentos em CT&I, essas fundações contribuem para a diminuição da dependência tecnológica, o fortalecimento da economia e a melhoria da qualidade de vida da população. Com isso, promovem o desenvolvimento dos estados e do país. Os investimentos maciços e perenes em educação, ciência, tecnologia e inovação são capazes de gerar riqueza e oportunidades para as nações. Assim, é importante que a sociedade, os dirigentes e os políticos valorizem cada vez mais o

trabalho que as FAPs têm a cumprir nesse contexto (BORGES, 2010).

Na visão de Sena (2007), atualmente é impensável um SNCT&I sem as FAPs, mesmo porque a presença delas tem potencializado grande investimento em pesquisa no país, por conta das parcerias. Os gastos dos estados em CT&I aumentaram de forma expressiva nos últimos anos. Dados do MCT (Tabela 1) revelam que entre 2000 e 2008, o crescimento dos estados foi de 131%, embora menos do que os gastos do governo federal (175%) (CGEE, 2010b).

Tabela 1. Recursos aplicados em C&T no período 2000-2008.

Ano	PIB em milhões de R\$ correntes	Investimentos em C&T (em milhões de R\$ correntes)				
		Federais	% em relação ao total público	Estaduais	% em relação ao total público	Total
2000	1.179.482,00	5.795,4	67,0	2.854,3	33,0	8.649,7
2001	1.302.136,00	6.266,0	65,6	3.287,1	34,4	9.553,1
2002	1.447.822,00	6.522,1	65,3	3.473,3	34,7	9.995,4
2003	1.699.948,00	7.392,5	66,6	3.705,7	33,4	11.098,2
2004	1.951.498,00	8.688,2	69,0	3.900,5	31,0	12.588,6
2005	2.147.239,00	9.570,1	70,4	4.027,3	29,6	13.597,4
2006	2.369.797,00	11.476,6	72,8	4.282,1	27,2	15.758,66
2007	2.597.611,40	14.083,5	71,2	5.687,4	28,8	19.770,9
2008	2.889.719,00	16.003,8	70,8	6.595,4	29,2	22.599,2

Fonte: CGEE (2010b).

O investimento estadual em CT&I pode ser verificado por meio da relação entre o montante de recursos aplicados pelas FAPs e o Produto Interno Bruto (PIB) e população estaduais. É isso que mostra a Tabela 2, com dados de 12 Faps.

Tabela 2. Relação do orçamento das FAPs com PIB e população estaduais.

Estado	FAP	Orçamento Executado pela FAP		PIB Estado		População do Estado ²		População do Estado ²		Indicadores					
		2009		2008 (R\$ Mil) ¹		2009 (R\$ Mil) ¹		2008		2010		2008		2009	
		2008	2009	2008 (R\$ Mil) ¹	2009 (R\$ Mil) ¹	2008	2009	2008	2009	2008	2009	Orç./PIB Estado	Orç./Pop.	Orç./PIB Estado	Orç./Pop.
AM	FAPEAM	45.335.576,40	38.709.482,89	48.823	64.900	3.341.096	3.393.369	3.480.937	0,10%	13,57	0,06%	R\$ 11,41			
BA	FAPEB	47.950.683,74	42.446.449,77	121.508	168.418	14.502.575	14.637.364	14.021.432	0,04%	3,31	0,03%	R\$ 2,90			
GO	FAPEG	6.158.514,79	6.090.302,51	75.275	104.336	5.844.996	5.926.300	6.004.045	0,01%	1,05	0,01%	R\$ 1,03			
MA	FAPEMA	12.402.990,00	15.435.597,00	38.487	53.346	6.305.539	6.367.138	6.569.683	0,03%	1,97	0,03%	R\$ 2,42			
MG	FAPEMIG	207.979.000	239.307.024	282.522	391.594	19.850.072	20.033.665	19.595.309	0,07%	10,48	0,06%	R\$ 11,95			
PI	FAPEPI	2.171.770,22	4.137.031,26	16.761	23.232	3.119.697	3.145.325	3.119.015	0,01%	0,70	0,02%	R\$ 1,32			
PR	Araucária	22.447.000,00	31.662.000,00	179.270	248.480	10.590.169	10.686.247	10.439.601	0,01%	2,12	0,01%	R\$ 2,96			
RJ	FAPERJ	271.213.400,42	290.299.970,55	343.182	475.673	15.872.362	16.010.429	15.993.583	0,08%	17,09	0,06%	R\$ 18,13			
RN	FAPERN	11.044.195,00	11.852.000,00	17.888	24.794	3.106.430	3.137.541	3.168.133	0,06%	3,56	0,05%	R\$ 3,78			
SC	FAPESC	44.865.000,00	45.271.405,00	123.283	170.879	6.052.587	6.118.743	6.249.682	0,04%	7,41	0,03%	R\$ 7,40			
SE	FAPITEC	2.151.855,00	2.583.871,90	19.552	27.100	1.999.374	2.019.679	2.068.031	0,01%	1,08	0,01%	R\$ 1,28			
SP	FAPESP	637.856.797,85	679.525.814,30	1.003.016	1.390.247	41.011.635	41.384.039	41.252.160	0,06%	15,55	0,05%	R\$ 16,42			
		1.311.578.791,42	1.407.322.958,18	R\$ 2.267.567,00	R\$ 3.143.000,00	131.598.540	132.861.948	R\$ 131.963.621,00							

(*) PIB estadual calculado com base na participação do Estado no PIB total de 2008. ¶

1. PIB – dados de 2008. Fonte: IBGE (2010). Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista_de_estados_do_Brasil_por_PIB - Acesso em: 03. jan. 2011. ¶

2. População - Dados do Censo 2010 publicados no Diário Oficial da União do dia 04/11/2010. Disponível em: http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php. Acesso em 03. jan. 2011. ¶

http://www.fee.tche.br/sistefee/pt/contenit/estatisticas/pg_pib.php; PIB RS 2009¶

Com base em dados de 2009, observa-se na tabela acima que o estado de São Paulo, o mais rico entre as 27 unidades da Federação e também o mais populoso, realizou investimentos em CT&I, por meio da FAPESP, de aproximadamente 0,04% de seu PIB e cerca de R\$ 16,00 *per capita*. No Rio de Janeiro, a FAPERJ investiu cerca de 0,06% do PIB do estado e, em termos *per capita*, R\$ 18,00.

Piauí, o estado com menor PIB, aplicou em CT&I, por meio de sua fundação (FAPEPI), perto de 0,02% de seu PIB, representando investimento *per capita* em torno de R\$ 1,32. Em Santa Catarina, os investimentos da FAPESC chegaram a praticamente 0,02% do PIB do estado e em termos *per capita* foi superior a R\$ 7,00.

Outro comparativo, apresentado na Tabela 3, refere-se à relação entre o orçamento das organizações nacionais de fomento a CT&I (CNPq, CAPES e FINEP) e PIB e população nacionais. Os dados de 2009 revelam que o percentual de investimentos de CNPq e CAPES em relação ao PIB nacional aproxima-se daqueles realizados em São Paulo e Rio Grande do Norte, e em termos *per capita*, está aquém dos praticados em estados como Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Amazonas. Já os investimentos da FINEP em CT&I estão próximos aos praticados, por exemplo, pela FAPERN (Rio Grande do Norte).

A Tabela 4 mostra o comparativo entre os indicadores das FAPs e das organizações nacionais de fomento a CT&I mencionadas nas Tabelas 2 e 3.

Tabela 3. Comparativo entre orçamento das organizações nacionais de fomento a CT&I e PIB e população nacionais.

ORGANIZAÇÃO	ORÇAMENTO EXECUTADO		INDICADORES			
			2008		2009	
	2008	2009	Orçamento PIB	Orçamento População	Orçamento PIB	Orçamento População
CNPq	R\$ 1.423.623.000	R\$ 1.666.395.000	0,051%	R\$ 8,79	0,053%	R\$ 8,67
CAPES	R\$ 1.260.682.392	R\$ 1.659.601.410	0,045%	R\$ 8,75	0,053%	R\$ 8,63
FINEP	R\$ 525.000.000	R\$ 799.200.000	0,019%	R\$ 4,21	0,025%	R\$ 4,16
Total	R\$ 3.209.307.400	R\$ 4.125.198.419	0,114%	R\$ 21,76	0,131%	R\$ 21,45
INDICADORES BRASIL						
	2008	2009				
PIB Brasil	R\$ 2.817.900.000.000	R\$ 3.143.000.000.000				
População brasileira	189.612.814	192.304.735				

Fontes:

http://economia.estadao.com.br/noticias/plb-tem-retracao-de-0-2-em-2009,not_8580.htmhttp://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1215http://www.finep.gov.br/numeros_finep/relatorio_de_gestao/2008/relatorio_de_gestao_2008.pdfhttp://www.finep.gov.br/numeros_finep/processos_contas_anuais/arquivos/relatorio_gestao_finep_2009_retificado.pdf

Tabela 4. Comparações entre indicadores das FAPs e das organizações nacionais de fomento a CT&I.

Estado	FAP		INDICADORES DA FAP						COMPARAÇÕES ENTRE AS FAPs E INDICADORES DE ORGANIZAÇÕES NACIONAIS DE FOMENTO A CT&I											
			2008			2009			com CNPq		Com CAPES		Com FINEP		GERAL					
			O/PIB	O/Pop	O/PIB	O/PIB	O/Pop	O/Pop	O/PIB	O/Pop	2008	O/PIB	O/Pop	2008	O/PIB	O/Pop	2008	O/PIB	O/Pop	
AM	0,10%	R\$ 13,57	0,06%	R\$ 11,41	1,92	1,54	1,12	1,32	2,16	1,55	1,13	1,32	5,20	3,22	2,35	2,74	0,85	0,62	0,45	0,53
BA	0,04%	R\$ 3,31	0,03%	R\$ 2,90	0,78	0,38	0,48	0,33	0,88	0,38	0,48	0,34	2,12	0,78	0,99	0,70	0,35	0,15	0,19	0,14
GO	0,01%	R\$ 1,05	0,01%	R\$ 1,03	0,16	0,12	0,11	0,12	0,18	0,12	0,11	0,12	0,44	0,25	0,23	0,25	0,07	0,05	0,04	0,05
MA	0,03%	R\$ 1,97	0,03%	R\$ 2,42	0,64	0,22	0,55	0,28	0,72	0,22	0,55	0,28	1,73	0,47	1,14	0,58	0,28	0,09	0,22	0,11
MG	0,07%	R\$ 10,48	0,06%	R\$ 11,95	1,46	1,19	1,15	1,38	1,65	1,20	1,16	1,38	3,95	2,49	2,40	2,87	0,65	0,48	0,47	0,56
PI	0,01%	R\$ 0,70	0,02%	R\$ 1,32	0,26	0,08	0,34	0,15	0,29	0,08	0,34	0,15	0,70	0,17	0,70	0,32	0,11	0,03	0,14	0,06
PR	0,01%	R\$ 2,12	0,01%	R\$ 2,96	0,25	0,24	0,24	0,34	0,28	0,24	0,24	0,34	0,67	0,50	0,50	0,71	0,11	0,10	0,10	0,14
RJ	0,08%	R\$ 17,09	0,06%	R\$ 18,13	1,56	1,94	1,15	2,09	1,77	1,95	1,16	2,10	4,24	4,05	2,40	4,36	0,69	0,79	0,46	0,85
RN	0,06%	R\$ 3,56	0,05%	R\$ 3,78	1,22	0,40	0,90	0,44	1,38	0,41	0,91	0,44	3,31	0,84	1,88	0,91	0,54	0,16	0,36	0,18
SC	0,04%	R\$ 7,41	0,03%	R\$ 7,40	0,72	0,84	0,50	0,85	0,81	0,85	0,50	0,86	1,95	1,76	1,04	1,78	0,32	0,34	0,20	0,34
SE	0,01%	R\$ 1,08	0,01%	R\$ 1,28	0,22	0,12	0,18	0,15	0,25	0,12	0,18	0,15	0,59	0,26	0,37	0,31	0,10	0,05	0,07	0,06
SP	0,06%	R\$ 15,55	0,05%	R\$ 16,42	1,26	1,77	0,92	1,89	1,42	1,78	0,93	1,90	3,41	3,69	1,92	3,95	0,56	0,71	0,37	0,77

Os dados acima confirmam a afirmação de Odenildo Sena, presidente da FAPEAM, de que “é comum se dizer que as FAPs têm pouca participação no sistema, mas eu recolhi informações que mostram que, somadas, as FAPs têm mais orçamento que o CNPq” (PACHECO *et al.*, 2010, p.4). Em 2008, a soma dos orçamentos das FAPs resultou em um valor maior que o orçamento do CNPq para o mesmo período. Isso demonstra a força e a importância destas fundações para o setor científico brasileiro (BORGES, 2010).

Assim, observa-se que as Unidades Federativas estão cada vez mais proativas em iniciativas na área de CT&I, aumentando a participação dos gastos nessa área no total das receitas dos estados. Além disso, ressalta-se que as políticas estaduais de desenvolvimento estão recorrendo cada vez mais aos incentivos de nova geração (fiscais, financeiro etc.), cuja ênfase é a promoção da competitividade e do ambiente regional de negócios por meio do fortalecimento das ações na área de CT&I (CGEE, 2010b).

A evolução não só no reconhecimento do papel estratégico das FAPs na execução das políticas de CT&I do país, mas também como instituições detentoras de conhecimento e competência e com significativa inserção regional, proporcionam a capilaridade necessária à alavancagem dos recursos e dos SRCT&I (BOUNASSAR FILHO, 2007).

Nesse contexto, as fundações têm se empenhado no sentido de articular-se com órgãos e entidades de CT&I nacionais e internacionais e têm realizado importantes parcerias. Um dos exemplos são as redes nacionais de pesquisa, sendo que em 2009 foram lançados, em parceria com CNPq e Ministério da Saúde, editais para redes de pesquisa com a adesão de 15 fundações, bem como a recente aliança com a CAPES para apoio conjunto às atividades de pós-graduação no país (BORGES, 2010).

Vale também ressaltar que pela primeira vez na história brasileira nove fundações se coordenaram e firmaram convênio internacional para captar recursos da União Européia, sem contar com a presença de agências federais como CNPq e CAPES. O acordo firmado entre as FAPs e o *Institut National de Recherche en Informatique et en automatique* (INRIA), da França, visa implementar um programa de apoio à realização de

projetos bilaterais incluindo ações de pesquisa fundamental ou aplicada, formação de recursos humanos e P&D (INRIA, 2010). Isso mostra o crescimento dos SRCT&I e a importância da descentralização para o desenvolvimento do país.

3.3.2.1. Estruturas e Processos das FAPs

A existência e consolidação das FAPs são vitais para o desenvolvimento econômico e social de uma região e para o sucesso de políticas de governo. Conforme mencionado no item 3.3.1, tratam-se de agências governamentais, geralmente ligadas às Secretarias de Estado de Ciência e Tecnologia, e que têm como missão fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico regional. Para isso, essas fundações são compostas, de forma geral, por:

- Conselho Superior ou Curador, a quem cabe a orientação geral das fundações e as decisões de política científica, administrativa e patrimonial;
- Conselho Técnico-Administrativo, que constitui a diretoria executiva das fundações e é formado pelo diretor-presidente, diretor científico e diretor administrativo; e
- Câmaras de Assessoramento Técnico-Científicas, constituídas por grupos de especialistas com reconhecida competência nos campos de atuação.

Os *stakeholders* no setor público, como visto no item 2.2.2.3, são entidades ou indivíduos afetados pelas intenções, objetivos, estratégias, atividades sociais e econômicas das entidades. Desta forma, no âmbito das FAPs, os *stakeholders* compreendem os gestores das FAPs, a sociedade, o governo, a comunidade científica e as empresas, como mostra a Figura 12.



Figura 12. *Stakeholders* das FAPs.

Fonte: Pacheco *et al.* (2010).

O grupo denominado de *gestores das FAPs* é composto pelos dirigentes dessas fundações, que se interessam pelo acompanhamento e desempenho das atividades. No âmbito do grupo *sociedade* têm-se os cidadãos do estado e das entidades organizadas interessados no papel da CT&I, no desenvolvimento cultural, social e econômico de sua região. Quanto ao grupo *governo*, tratam-se do governo estadual, do poder legislativo e dos órgãos de controle, interessados no resultado dos investimentos e nas oportunidades de desenvolvimento sócio-econômico proporcionados pelas FAPs. No grupo *comunidade de CT&I* incluem-se os especialistas, grupos de pesquisa, universidades e instituições de pesquisa e inovação partícipes do SRCT&I. Por fim, o grupo *empresas* abrange as organizações empresariais do sistema estadual de produção industrial, de serviços e do setor primário (PACHECO *et al.*, 2010).

Para cumprir sua missão, as ações das FAPs são suportadas, de forma geral, por recursos financeiros provenientes basicamente de:

- Recursos dos governos estaduais, os quais são originários dos orçamentos de cada unidade federativa e são garantidos, na maioria dos estados, por meio da definição de um percentual fixo sobre a arrecadação tributária estabelecido nas constituições estaduais;
- Fontes orçamentárias, originárias do Tesouro Nacional, que compõem os orçamentos ordinários das agências;

- Fundos provenientes de recursos orçamentários extraordinários, como, por exemplo, FNDCT, Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT) e Fundos Setoriais;
- Recursos privados originários do investimento de empresas privadas (SILVA, 2008).

Dentre as principais ações desenvolvidas pelas FAPs, destacam-se:

- Estimulo, apoio e promoção do desenvolvimento científico e tecnológico;
- Incentivo e fomento à pesquisa mediante a viabilização de programas e projetos (individuais ou institucionais) que contribuam para melhorar, ampliar e consolidar a competência técnico-científica no âmbito das universidades, centros de pesquisas e empresas;
- Formação e capacitação de recursos humanos para a pesquisa (concessão de bolsas e auxílios);
- Apoio na criação, fortalecimento e modernização da infraestrutura necessária para o desenvolvimento de projetos de pesquisas;
- Geração e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos;
- Apoio à realização de eventos científicos e tecnológicos;
- Prestação de serviços técnicos e científicos à comunidade;
- Realização e divulgação de trabalhos técnicos e científicos;
- Participação no processo de desenvolvimento regional;
- Apoio na promoção do intercâmbio científico e tecnológico entre pesquisadores e instituições de pesquisa, em âmbito local, nacional e internacional; e
- Promoção da inovação tecnológica por meio do estímulo e apoio à transferência do conhecimento gerado nas instituições científicas e tecnológicas para as empresas.

Essas diversas ações são agrupadas, de forma geral, em quatro grandes dimensões: fomento à pesquisa, fomento à

formação de recursos humanos, fomento à inovação e fomento à difusão de CT&I (PACHECO *et al.*, 2010), consideradas os pilares que sustentam o SRCT&I. Nesse sentido, as FAPs desempenham em cada estado um papel triplo equivalente ao da CAPES, CNPq e FINEP juntos (BORGES, 2010).

A operacionalização de cada uma dessas dimensões se dá com base nos programas institucionais de fomento, os quais são executados obedecendo a um conjunto de seis macroprocessos: programatização, chamada pública (convocatória ou em fluxo contínuo), avaliação, implementação, acompanhamento e divulgação (PACHECO *et al.*, 2010), ilustrados na Figura 13.



Figura 13. Macroprocessos das FAPs.

Fonte: Pacheco *et al.* (2010).

A programatização consiste na elaboração de programas institucionais que serão fomentados pelas FAPs. Tais programas são definidos por meio de políticas públicas de CT&I estabelecidas pelo governo estadual e federal. No âmbito do governo federal, isto ocorre, sobretudo, por meio de suas principais agências de fomento, CNPq, FINEP e CAPES. Na concepção dos programas, devem ser expressas as diretrizes, os objetivos, as metas, os cronogramas, bem como os indicadores de mensuração dos resultados e os impactos desejados.

Para cada programa institucional é elaborada uma chamada pública – ou edital, que tem por finalidade expor os objetivos, o cronograma e os critérios do programa a ser fomentado. Neste processo, é importante envolver todas as áreas da FAP que participarão da operacionalização, acompanhamento e mensuração dos resultados e impactos. A chamada pública deve ser amplamente divulgada junto aos

principais clientes da FAP, ou seja, a comunidade científica. Esse processo de divulgação de recursos também pode se dar por meio do que é denominado de fluxo contínuo, ou seja, linhas de atuação em que os pesquisadores podem submeter suas propostas a qualquer momento.

O processo seguinte é o de avaliação, que consiste no julgamento de mérito dos projetos, geralmente efetuado por consultores *ad hoc*. Trata-se, portanto, de um mecanismo de decisão no âmbito operacional que se baseia no processo de avaliação pelos pares. Assim, por meio da participação da comunidade científica, a análise e o julgamento dos projetos são efetuados baseados em critérios de excelência científica. De forma geral, esses critérios contemplam aqueles estabelecidos na chamada pública, além da observação para com os resultados almejados no programa, bem como os potenciais impactos das pesquisas propostas.

O processo de implementação consiste em formalizar a concessão de recursos aos projetos aprovados. É comum as FAPs fornecerem orientações aos pesquisadores, seja por meio de reuniões de trabalho, seminários ou documentos impressos acerca das normas da fundação relativas ao uso dos recursos, prestação de contas e avaliação de resultados, visando assim atingir os resultados esperados em relação ao programa que está sendo fomentado.

Quanto ao processo de acompanhamento, este se dá na fase de desenvolvimento do projeto, por meio de informações coletadas em formulários, visitas técnicas e/ou seminários. Trata-se de uma ação essencial que visa verificar se os objetivos estão sendo cumpridos e identificar possíveis desvios e corrigi-los dentro do prazo. É possível, ainda, identificar e solucionar entraves administrativos, orientar os pesquisadores para a apresentação do relatório técnico final, identificar os possíveis atrasos no desenvolvimento das atividades e/ou cumprimento do cronograma de execução do projeto, coletar dados para formulação de indicadores importantes para tomada de decisão e servir de base para identificar possíveis desvios no resultado final do projeto e programa.

O processo de acompanhamento contempla ainda a avaliação dos resultados finais do projeto, efetuada por meio de formulário a ser preenchido pelo pesquisador, visitas técnicas e/ou seminários. Algumas fundações solicitam que o relatório

final da pesquisa seja avaliado pelos consultores *ad hoc* que efetuaram a análise do projeto.

A avaliação dos resultados da pesquisa deve fornecer subsídios para que seja possível efetuar a avaliação do programa. Assim, devem ser obtidas informações sobre:

- O cumprimento dos objetivos propostos;
- Os resultados científicos, tecnológicos e de inovação gerados com a execução da pesquisa;
- Os impactos sociais, ambientais, econômicos, científicos e de inovação;
- A relevância dos resultados e impactos para a divulgação;
- A possibilidade de geração de patentes e direitos autorais;
- A relevância de posterior avaliação de impactos; e
- A possibilidade de continuidade da pesquisa.

A realização de seminários para avaliar os resultados da pesquisa é efetuada em alguns programas de algumas FAPs. De posse dos relatórios finais, os avaliadores têm a oportunidade de esclarecer dúvidas, oferecer sugestões, além de que o evento pode promover a aproximação de pesquisadores, a difusão do conhecimento e a divulgação dos resultados do programa. Assim, a avaliação final do programa deve ser suficiente para:

- Informar sua eficácia e eficiência;
- Servir de diagnóstico para dar suporte às decisões da FAP, bem como direcionar para novos programas;
- Informar a sociedade sobre os impactos gerados; e
- Justificar ao governo e agências federais de fomento os recursos investidos.

Por fim, o processo de divulgação consiste em disponibilizar à sociedade em geral os resultados e impactos dos projetos fomentados pela FAP. Nesse processo, podem ser utilizadas ações como realização de seminários, simpósios, *workshops*, painéis, bem como a divulgação por meios de

comunicação, tais como boletins, revistas, televisão, rádio, jornais e *site*.

A gestão das FAPs é complexa, envolve diversos atores com divergentes interesses, diferentes ações e atividades, conforme acima apresentado. Desta forma, a necessidade de informações para o planejamento, acompanhamento e avaliação das ações dessas fundações, seja pela própria organização, seja pelo governo ou pelos diversos representantes da sociedade civil organizada, torna-se um imperativo.

Nesse sentido, Pacheco *et al.* (2010) desenvolveram um estudo voltado para a gestão e avaliação das FAPs, que resultou em um conjunto de indicadores estratégicos sobre as atividades dessas fundações, apresentado a seguir.

3.3.2.2. Indicadores para as FAPs

Em CT&I, a gestão é crucial e implica em planejar, organizar, executar e avaliar políticas públicas, estratégias e metodologias apropriadas para o desenvolvimento sustentável. Para ser eficiente e apresentar resultados, precisam ser adotados instrumentos e ferramentas para viabilizar a implantação das ações. Por ser uma área estratégica na Sociedade do Conhecimento, exige criatividade e ousadia ainda maiores, porque disso depende o sucesso de uma empresa, um estado ou uma nação (PAUPERIO; ASSMANN, 2005).

Nesse sentido, uma base de informações qualificadas e um sistema de indicadores constituem componentes fundamentais para a adequada gestão das políticas públicas, tornando-se decisivos para o acompanhamento, definições, redefinições de prioridades e avaliação de políticas e programas (FERREIRA; NEGREIROS, 2005).

Em estudo recente, Pacheco *et al.* (2010) desenvolveram um conjunto de indicadores, por demanda do CONFAP, voltado para a gestão institucional das FAPs. Esses indicadores, que levam em conta a necessidade de informações dos próprios gestores das FAPs, tiveram como base para sua formulação a análise dos macroprocessos das FAPs e compreendem, como mostra o Quadro 22, indicadores de insumo, referentes aos recursos financeiros; indicadores sociais, relativos ao público

atendido; e indicadores de produção, atinentes aos produtos gerados com apoio das FAPs.

Indicadores de Insumo	Indicador 1. Relação entre recurso recebido e orçamentário
	Indicador 2. Relação entre recurso recebido e constitucional
	Indicador 3. Relação entre recursos executados e recebidos
	Indicador 4. Relação entre despesas administrativas e recursos recebidos
	Indicador 5. Relação entre investimentos e recursos recebidos
	Indicador 6. Relação entre recursos captados e executados pela FAP e o total de recursos executados
	Indicador 7. Relação entre o total de recursos captados e recursos recebidos
	Indicador 8. Relação entre o total de recursos captados e executados e os recursos recebidos e executados
	Indicador 9. Relação entre o número de propostas qualificadas e submetidas
	Indicador 10. Relação entre o número de propostas contratadas e qualificadas
	Indicador 11. Relação entre o número de propostas contratadas e submetidas
	Indicador 12. Relação entre o número de propostas não enquadradas e submetidas
	Indicador 13. Relação entre o número de propostas qualificadas e propostas submetidas e enquadradas
	Indicador 14. Relação entre recursos contratados e recursos solicitados das propostas submetidas
	Indicador 15. Relação entre recursos contratados e recursos recomendados nas propostas contratadas
	Indicador 16. Relação entre recursos contratados e recursos solicitados nas propostas contratadas
	Indicador 17. Percentual do total de propostas que estão sendo pagas
	Indicador 18. Percentual de recursos devidos que foram pagos pela FAP no ano fiscal
Indicador 24. Relação entre despesas correntes e recurso executado pela FAP	
Indicador 25. Relação entre despesas de capital e recurso executado pela FAP	
Indicador 26. Relação entre despesas com bolsas e despesas correntes	
Indicador 27. Relação entre despesas com equipamentos e material permanente e o total de despesas de capital	
Indicadores Sociais	Indicador 19. Relação entre o total de bolsistas por nível de titulação e o total de estudantes do Estado
	Indicador 20. Relação entre o total de bolsistas por nível de titulação e o total de bolsistas do Estado de outras agências nacionais
	Indicador 21. Relação entre ICTIs atendidas e ICTIs do Estado
	Indicador 22. Relação entre o número de beneficiários atendidos e pesquisadores do Estado
	Indicador 23. Relação entre o total de bolsistas e o total de pessoas que receberam algum fomento

Continua na próxima página...

Indicadores de Resultado	Indicador 28. Relação entre número de artigos e propostas pagas
	Indicador 29. Relação entre número de livros e propostas pagas
	Indicador 30. Relação entre número de capítulos de livros e propostas pagas
	Indicador 31. Relação entre número de trabalhos publicados e propostas pagas
	Indicador 32. Relação entre número de produtos e propostas pagas
	Indicador 33. Relação entre número de processos e propostas pagas
	Indicador 34. Relação entre número de <i>softwares</i> e propostas pagas
	Indicador 35. Relação entre número de proteções intelectuais e propostas pagas
	Indicador 36. Relação entre número de produções artístico-culturais e propostas pagas
	Indicador 37. Relação entre número de teses e propostas pagas

Quadro 22. Indicadores de apoio à gestão institucional das FAPs.

Fonte: Pacheco *et al.* (2010).

Esses indicadores, descritos no Anexo A, permitem, dentre outros parâmetros, avaliar as ações das FAPs e analisar sua eficiência administrativa, auxiliar na elaboração do planejamento estratégico e dos orçamentos para CT&I regionais, auxiliar no processo de tomada de decisão, viabilizar análises de CT&I em âmbito regional e local, além de permitir a comparabilidade entre as FAPs do país (PACHECO *et al.*, 2010).

3.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O foco em conhecimento, aprendizado e interatividade deu sustentação à idéia de Sistema Nacional de Inovação, cuja importância para o avanço tecnológico das nações não está apenas na existência de um conjunto de instituições que o compõe, mas principalmente nas fortes interações entre as mesmas, permitindo assim uma atuação conjunta e coerente.

Como um dos atores centrais do SNI está o governo, responsável pela formulação e condução das políticas públicas inerentes à inovação tecnológica, desde o aspecto de formação educacional até as políticas de financiamento e subsídios às empresas.

No Brasil, o SNI vem se formando ao longo das últimas décadas e é considerado incompleto, tendo em vista a

inexpressiva articulação entre os componentes do sistema e a participação da produção intensiva em tecnologia.

Contudo, não há dúvidas de que nos últimos dez anos, sob a inspiração da experiência internacional, o Brasil avançou muito na criação de um aparato institucional adequado para apoio a inovação. Atualmente, o País conta com um forte sistema de CT&I, constituído por um conjunto de instituições com vistas a criar e fortalecer a capacidade de pesquisa, de adaptação de tecnologias, de formação de recursos humanos e geração de conhecimentos.

Como nos demais países que servem de comparação ao Brasil, ao governo brasileiro cumpre formular e desenvolver políticas de CT&I que contemplem as ações nas suas três esferas (união, estados e municípios), bem como dos segmentos representativos da sociedade (setores empresarial e político). O sucesso dessa política depende de como os diversos atores do SNCT&I possam cumprir a parte que lhes compete na promoção do desenvolvimento.

Em âmbito regional, os agentes estaduais de fomento a CT&I, como um dos atores do SNCT&I, têm papel extremamente relevante ao contribuir com o desenvolvimento científico e tecnológico dos estados brasileiros.

Nesse contexto estão as FAPs, instituições que atuam em âmbito estadual levando em conta não somente as prioridades, mas também a diversidade local, suas especificidades e competências existentes. Esses atores contam principalmente com recursos do governo estadual e atuam em parceria com outros atores que compõem o SNCT&I, conferindo assim às FAPs uma gama de variáveis que influenciam seu processo de gestão.

Contudo, não se trata apenas de se preocupar com instrumentos financeiros para P&D, é necessária a implementação de políticas que fortaleçam as interações entre as organizações públicas de pesquisa e a indústria, além de facilitar a transferência de conhecimento e tecnologias entre o setor público e privado.

Aliadas a essas variáveis, a necessidade dos governos em prestar contas de suas ações à sociedade e a crescente exigência dos cidadãos quanto à eficiência dos serviços, transparência e retorno dos investimentos públicos, exige desses

atores de fomento a adoção de instrumentos e ferramentas apropriadas.

Desta forma, estudar a governança em agentes estaduais de fomento a CT&I pode contribuir no sentido de informar sua eficiência e eficácia, direcionar suas ações, além de justificar a utilização dos recursos investidos.

4. GOVERNANÇA EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

O desafio de trabalhar com o tema governança no contexto da CT&I é o de explorar um terreno não definido por um único recorte disciplinar e nele construir um arcabouço de conceitos e de referências que permitam atingir o objetivo proposto. Desta forma, este item aborda a governança sob a ótica da CT&I.

4.1. A GOVERNANÇA NA DIMENSÃO CT&I

Ao abordar sobre *Modelos brasileiros de governança em ciência e tecnologia*, Evando Mirra de Paula e Silva, ex-Presidente do CNPq e do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, esclareceu que governança em CT&I refere-se ao processo pelo qual sociedades ou organizações tomam decisões importantes, determinam “quem deve ser envolvido - Estado, cidadãos, empresas, organizações não-governamentais, entidades civis e de classe - e como os mesmos devem prestar contas” (SILVA, 2005, p.17).

Destaca esse pesquisador que os bons indicadores da produção científica brasileira e a regulamentação da Lei de Inovação devem servir para embasar e estimular a prática da governança no desenvolvimento da política de CT&I. A questão levantada por Silva é “como se encaminha a participação pública nas tomadas de decisões. Ao envolver a comunidade, o processo tecnológico pode se tornar mais lento e polêmico, mas não há outro jeito” (SILVA, 2005, p.17).

Nessa mesma linha de pensamento, Mazo (2008) considera que governança em C&T significa ir mais além dos atuais modelos de difusão e fomento da cultura científica, excessivamente centrados na alfabetização e sensibilização dos cidadãos, para abordar o tema chave da participação cidadã em ciência, visto como o melhor meio para resolver os problemas e para melhorar a gestão de recursos escassos e públicos.

Ainda segundo esse autor, trata-se de um processo que requer um novo compromisso social para a ciência, que vá desde

a comunicação e difusão dos resultados científicos até a transparência e participação cidadã na tomada de decisões científicas. Assim, avançar na governança da ciência tem mais a ver com a incorporação de novos atores, mais saberes e novas formas de validação do conhecimento ou ao menos formas que permitam os debates públicos, a discussão e o intercâmbio de opiniões.

No âmbito dos SNCT&I, Hartwich, Alexaki e Baptista (2007) consideram que a governança envolve estruturas e procedimentos que os formuladores de políticas estabelecem para promover a inovação e conceder incentivos aos agentes que inovam e para a interação entre eles.

Segundo esses autores, em muitos países a governança desses sistemas tem sido caracterizada por um elevado grau de departamentalização, setorização da administração política e baixo intercâmbio e cooperação interministerial. Dados provenientes dos países industrializados, ainda segundo esses autores, sugerem que a governança dos SNCT&I deveria depender menos de controles hierárquicos e sistemas de informação e mais de práticas flexíveis de gestão descentralizada, com base em objetivos estratégicos e princípios de auto-organização.

As atividades para o desenvolvimento da CT&I envolvem muitas outras entidades além do governo central, e desta forma há necessidade de coordenação e transparência entre os diversos atores a fim de assegurar a coerência em suas ações. A governança possui um componente normativo, uma vez que considera os princípios democráticos e objetivos socialmente desejáveis na busca da idéia de uma boa governança, e essa idéia introduz a dimensão de processos de tomada de decisão corretos e apropriados, visando atingir os resultados desejados e da maneira certa (HARTWICH; ALEXAKI; BAPTISTA, 2007).

Na 4ª. Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (4ª. CNCTI), evento recente que teve como principal objetivo a elaboração de diretrizes para um SNI articulado em âmbito federal, estadual e municipal, bem como a proposição de recomendações para o Plano de Ação 2011-2014 e ações em longo prazo para a área, governança foi assunto que esteve presente em grande parte das discussões.

Durante essa Conferência, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de CT&I, por meio dos

representantes das diversas regiões do país (norte, nordeste, centro-oeste, sudeste e sul), apresentou as contribuições dos estados em relação ao Eixo I do Plano de Ação de CT&I para o Desenvolvimento Nacional, denominado de Consolidação do Sistema Nacional de CT&I. No que se referia ao primeiro item desse Eixo - *Institucionalidade e Governança do Sistema*, os estados acreditam ser fundamental:

- Colocar na agenda política do Brasil a CT&I como indutor de desenvolvimento sustentável;
- Fortalecer e consolidar o SNCT&I;
- Garantir a representatividade das regiões nas decisões políticas na área de CT&I;
- Garantir a participação da sociedade civil organizada nos espaços de formulação, implementação e avaliação da política de CT&I, através da institucionalização das tecnologias sociais como política pública; e
- Promover a transversalidade da CT&I e ampliar sua utilização no âmbito da gestão pública (CNCTI, 2010b).

A *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), em texto introdutório apresentado na Sessão Plenária da 4ª. CNCTI intitulada Democratização e Cidadania, destaca que a governança em C&T apresenta-se de forma centralizada, com alta dependência do governo na realização dos objetivos nacionais. Além disso, as agendas do SNCT&I não têm sido suficientemente compartilhadas e integradas, estabelecendo esforços individuais e muitas vezes conflituosos. A periodicidade em administrar a integração das agendas é ainda de longo prazo – quatro anos, não sendo possível alavancar os resultados esperados (CNCTI, 2010a).

Essas observações apontam para a necessidade de organizar o ambiente do SNCT&I de forma mais colaborativa, aumentando a eficiência e a eficácia em suas ações de forma coletiva. O fenômeno organizacional em rede de cooperação, adotado recentemente para administrar de forma mais adequada os negócios alinhados com o ritmo das mudanças de demanda, tem sido um ponto crítico na governança da CT&I (CNCTI, 2010a).

4.2. GOVERNANÇA DA CT&I EM DIFERENTES CONTEXTOS

A governança da CT&I tem sido analisada em diferentes contextos, tais como o caso dos Fundos Setoriais³, do Fundo Nacional do Meio Ambiente, do Sistema Boliviano de Tecnologia Agropecuária, apresentados a seguir.

A análise da governança na área de C&T, à luz dos Fundos Setoriais (FS), foi objeto de estudo de Derenusson (2004), que apresentou um modelo de monitoramento da governança desses Fundos com a finalidade de propor indicadores que sinalizassem a boa e a má governança. Tais indicadores são compostos de três eixos organizadores:

- Critérios extraídos da governança corporativa;
- Critérios indicativos da atuação de governos; e
- Critérios indicativos de mecanismos de inclusão e participação e de interação entre os atores.

De acordo com a autora, esse modelo, apresentado no Quadro 23, permite avaliar a efetividade da política tecnológica no nível federal, em termos de qualidade da interação com parceiros e em termos de qualidade da gestão.

Princípios provenientes da moderna administração	
Transparência	Refere-se aos meios pelos quais se formulam e decidem questões ligadas à política, diretrizes, estratégias e demais orientações que pautam a alocação dos recursos dos FS; está ligada aos processos adotados e aos registros formais das decisões tomadas.
Responsabilização	Refere-se à responsabilização de dirigentes pelos atos praticados durante sua gestão.
Mecanismos não tendenciosos de decisão	Refere-se à criação de meios e critérios que diminuam a influência de grupos sobre o uso de recursos públicos, financeiros ou não. Implica em realização de diagnósticos e outras formas de avaliação e na discussão destes com a sociedade civil interessada no setor em questão.

Continua na próxima página...

³ Fundos Setoriais são um dos instrumentos da política de C&T brasileira, cujo objetivo principal é promover o desenvolvimento ou absorção de tecnologias pelos processos produtivos ligados aos setores dos Fundos (DERENUSSON, 2004).

Mecanismos de prestação de contas	Refere-se à produção e emissão de relatórios de atuação ou gestão esclarecedores do uso dos recursos e de seus resultados.
Princípios provenientes de indicadores de atuação de governos	
Efetividade do Governo	Refere-se a conflitos existentes entre a área de C&T e a área econômica ou áreas setoriais que formulam políticas setoriais, onde o tratamento dado à variável C&T não se coloca de forma institucional.
Qualidade da regulação	Refere-se à capacidade governamental em formular, adotar e observar boas políticas de gestão e à qualidade do corpo burocrático e da administração pública.
Respeito às regras estabelecidas	Revela como a sociedade segue (ou não) as regras criadas.
Princípios provenientes da adoção de mecanismos de participação e inclusão	
Simplificação de leis e de procedimentos	Refere-se ao esforço de simplificar a legislação e os procedimentos empregados. Na área de C&T, se aplica aos procedimentos e requisitos para acesso aos recursos.
Mecanismos de avaliação de impacto das decisões	Refere-se ao cuidado de identificar os riscos das decisões por meio de aprendizado dos atos praticados. Alimenta os critérios de responsabilização e de transparência.
Mecanismos de interação	Refere-se aos mecanismos de consulta e validação das políticas propostas e aos mecanismos formais e informais de interação com a sociedade. Refere-se também aos meios de consideração de sugestões encaminhadas por elementos ou grupos que não têm assento nas Comissões e Comitês existentes na área.
Mecanismos de divulgação	Refere à prática de informar a sociedade sobre o andamento da área em geral e sobre os resultados das políticas implementadas no nível dos programas e dos projetos.
Mecanismos de monitoramento da participação e inclusão de atores	Refere-se às formas de acesso aos recursos dos FS por parte daqueles que podem gerar resultados positivos mediante a incorporação de conhecimentos aos seus processos produtivos. Refere-se tanto à satisfação dos que já tem acesso, como à participação e inclusão de novos atores, como no caso das pequenas e microempresas.

Quadro 23. Modelo de monitoramento da governança dos Fundos Setoriais.
Fonte: Adaptado de Derenusson (2004).

Para Derenusson (2004), a governança traz elementos que permitem integrar aspectos importantes da política de C&T, tais como a efetividade dos seus resultados para a sociedade, a responsabilidade de governos e de dirigentes, o acesso a informação e a qualidade da interação entre os diversos atores que influenciam as escolhas da política.

O desafio que se coloca do ponto de vista da governança dos FS, segundo a autora, reside nas questões factuais, tais como comprometimento com formas de participação e de

inclusão, combinadas com a busca da excelência na atuação. Reside em acordos de gestão que respeitem a destinação dos recursos arrecadados, promovam o desenvolvimento tecnológico e a competitividade do setor produtivo da economia brasileira, mesmo obedecendo às injunções de controle de gastos públicos.

As possíveis contribuições da governança para o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) foi objeto de estudo de Sampaio (2006), que utilizou como base o modelo proposto por Derenusson (2004). Esse autor destaca que o primeiro grupo, focado nos princípios da moderna administração, é útil para a avaliação dos processos institucionais ou, em um segundo corte, para os processos operacionais internos do FNMA. Desta forma estão, entre outros aspectos, os mecanismos de planejamento, comunicação, memória, documentação, procedimentos e desenvolvimento institucional do FNMA. Especial atenção é dada à efetividade e transparência da gestão e à geração de dados acessíveis sobre os resultados alcançados. No segundo grupo, relativo à atuação de governo, são consideradas as interações do FNMA e orçamento e ainda a interferência de outros poderes na execução desse Fundo. No último grupo, referente à adoção de mecanismos de participação e inclusão, pode-se encontrar a análise das estratégias adotadas pelo Fundo para fortalecer os mecanismos de participação social, assim como as iniciativas de inclusão e as estratégias adotadas para facilitar o acesso aos recursos públicos.

A análise desenvolvida por Sampaio (2006) mostra que conceitos elementares como eficiência, eficácia e efetividade indicam a possibilidade de se estabelecer mecanismos necessários à avaliação das estratégias do FNMA.

No estudo sobre *Governabilidad de los Sistemas de Innovación em Bolívia*, Hartwich, Alexaki e Baptista (2007) analisaram o Sistema Boliviano de Tecnologia Agropecuária (SIBTA) como parte do sistema de inovação daquele país, buscando verificar o cumprimento desse sistema aos princípios da governança desenvolvidos pela União Européia e ainda considerando a lista de características para a boa governança elaborada pelas Nações Unidas.

Esses autores apresentaram um conjunto de normas e características para a boa governança e para a formulação de políticas relevantes no campo da inovação agrícola, como mostra o Quadro 24.

Princípios de governança	Normas e características
Participação	Os agentes afetados pelas decisões políticas devem participar dos processos de tomada de decisões e do desenvolvimento de critérios para a definição de prioridades, concepção de políticas e canalização de fundos para a inovação agrícola. Isso ajuda a alcançar legitimidade e a criar confiança nos resultados finais e nas instituições que executam as políticas; amplia o grau em que os produtores se envolvem na geração do conhecimento e tecnologia, que por sua vez garante que as soluções desenvolvidas sejam úteis e estejam adaptadas às condições locais.
Transparência e abertura	A transparência é alcançada se todas as informações relacionadas com a tomada de decisões sobre a gestão dos fundos estiverem disponíveis de forma aberta e livre. Isto implica que os governos centrais e regionais e os agentes de desenvolvimento agrícola se comuniquem de forma ampla com os principais atores, informando suas atividades e decisões tomadas; devem usar linguagem acessível e compreensível para o público em geral. A abertura também significa que os beneficiários potenciais têm igual acesso à informação e às oportunidades de financiamento.
Sensibilidade às demandas e responsabilização	Os que governam organizações e sociedades, assim como as instituições e os processos, devem ser capazes de responder aos <i>stakeholders</i> , provando que respondem às suas prioridades e geram resultados que atendam suas necessidades. A responsabilização destaca a austeridade dos governos e os mecanismos eficientes para evitar a corrupção. Em sistemas complexos de inovação, a definição de prioridades e o uso dos recursos envolvem diferentes atores, mas são responsáveis por esses recursos quem deve ser responsabilizado.
Orientação para o consenso e coerência	As instituições envolvidas devem alcançar amplo consenso sobre o que é de interesse geral e quem assume qual papel. Coerência requer liderança política e forte responsabilidade por parte das instituições para garantir um enfoque consistente dentro de um sistema complexo.

Quadro 24. Normas e características para a boa governança do SIBTA.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Hartwich, Alexaki e Baptista (2007).

Hartwich, Alexaki e Baptista (2007) esclarecem que essas regras e princípios de governança reforçam-se mutuamente e não são capazes de se sustentarem sozinhos. Muitas vezes, a orientação para as regras já é considerada um primeiro passo para a boa governança; sua função é, às vezes, mais importante do que o próprio desenvolvimento de medidas absolutas para medir o nível de boa governança alcançado. Em qualquer caso,

essas regras podem ser usadas para analisar o estado da governança em um dado contexto.

Concluem esses autores que a governança de sistemas de inovação trata menos de executar a pesquisa ou gerenciar serviços e tem mais a ver com os diferentes atores envolvidos nos complexos processos de inovação por meio de regulamentos e incentivos que promovam a criação, aplicação e difusão de conhecimentos e tecnologias. O papel que desempenha o governo na promoção da inovação agrícola depende de regulamentações institucionais, da força, fraqueza e motivação dos atores que contribuem para a inovação, e do estilo de governança.

A política de CT&I visa estabelecer a relação entre conhecimento científico, inovações técnicas e mudanças sociais em favor da sustentabilidade econômica, social e ambiental, e para isso, na visão de Santos e Bozi (2010), se apóia nos princípios e diretrizes apresentados no Quadro 25.

Princípios de governança	Descrição
Transparência	Assegurar que a política, as decisões e as ações de CT&I sejam divulgadas à sociedade, a qualquer tempo.
Democracia	Promover a gestão democrática na formulação, implementação, acompanhamento e avaliação de programas e projetos de desenvolvimento tecnológico, assegurando e estimulando a ampla participação social em fóruns decisivos sobre políticas, programas, planos e projetos.
Ética	Assegurar que políticas, programas, planos e projetos sejam elaborados e aplicados com base nos valores éticos da sociedade, baseados em princípios de honestidade, integridade e equidade.
Diversidade	Assegurar que políticas, programas, planos e projetos sejam elaborados e aplicados respeitando a diversidade humana e cultural de todos os agentes envolvidos.
Justiça Social	Promover políticas, programas, planos e projetos que contribuam para a diminuição das desigualdades sociais e ampliem as oportunidades para as populações, promovendo melhorias nas suas condições de vida e garantia de seus direitos.
Inclusão Social	Elaborar políticas, programas, planos e projetos que combatam as diversas formas de exclusão e estejam comprometidos com a oferta de oportunidades de acesso a bens e serviços para toda a população.
Transversalidade	Promover a integração das diversas áreas de atuação em CT&I, somando competências e conhecimentos em prol do desenvolvimento sustentável.

Continua na próxima página...

Direitos Humanos	Respeitar e apoiar os direitos humanos reconhecidos internacionalmente, pautando as ações de CT&I na promoção dos princípios de igualdade, oportunidade, valorização, reconhecimento e não discriminação.
Práticas Trabalhistas	Promover padrões sustentáveis de desenvolvimento, produção e consumo, envolvendo as instituições, seus fornecedores, prestadores de serviço e demais partes interessadas; garantir o cumprimento da legislação vigente na contratação da força de trabalho; assegurar aos trabalhadores tratamento igualitário; e exigir de seus parceiros a atenção aos direitos trabalhistas.

Quadro 25. Princípios e diretrizes da boa governança para a política de CT&I.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Santos e Bozi (2010).

A governança dos SNCT&I é ainda um território inexplorado entre as políticas de desenvolvimento na maioria dos países. Contudo, conforme ressaltam Santos e Santos (2010), a criação de um ambiente indutor de desenvolvimento e de eliminação da pobreza depende, dentre outros fatores, de uma boa governança no âmbito de cada país e em nível internacional.

4.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões centrais das diversas abordagens acerca da governança no contexto da CT&I referem-se à participação pública nas tomadas de decisões, às práticas flexíveis de gestão descentralizada, com base em objetivos estratégicos e princípios de auto-organização, e à necessidade de coordenação entre os diversos atores.

Além disso, tem como forças direcionadoras a consolidação da democracia, a necessidade de que as decisões sejam fundamentadas em informação de qualidade e a importância da transparência e da eficiência dos processos.

Nesse sentido, a área CT&I permite agregar aspectos importantes da governança, tais como a efetividade dos resultados para a sociedade, a responsabilidade de governos e dirigentes, o acesso a informação e a qualidade da interação entre os diversos atores que influenciam as escolhas da política.

Desta forma, um quadro referencial que permita apoiar a gestão da governança em agentes públicos de fomento dos

SRCT&I tem forte aderência à atual preocupação da administração pública quanto aos ganhos crescentes em termos de eficiência e eficácia, bem como à crescente necessidade de que as ações governamentais estejam voltadas para participação, transparência e prestação de contas, elementos estes considerados como centrais na democracia.

No próximo capítulo apresenta-se a concepção do quadro de referência para avaliar a gestão da governança em agentes públicos de fomento dos SRCT&I. Nesse sentido, o levantamento realizado neste capítulo permite constatar que o referido quadro deve conter tanto os elementos conceituais e estruturais discutidos para governança pública (Capítulo 3) quanto sua apropriação e contextualização no âmbito da CT&I.

5. CONCEPÇÃO DO QUADRO DE REFERÊNCIA

No levantamento teórico apresentado nos capítulos anteriores, entidades e autores que tratam da temática governança ressaltam a existência de princípios que representam orientações internacionais para a aplicação de suas regras. Na maioria das abordagens apresentadas, a ênfase recai sobre os princípios da transparência, participação e prestação de contas.

Ainda que se evidencie na literatura a convergência para esses princípios, não se encontram modelos de avaliação que contemplem estes princípios em um mesmo quadro de referência, aplicado no contexto de agentes públicos de fomento dos SRCT&I.

Assim, a proposta desta tese prevê a explicitação dos fatores de análise da governança pública considerados mais relevantes e consensuais na literatura e sua explicitação em termos de questões a serem examinadas junto aos agentes públicos de fomento dos SRCT&I, bem como a ponderação desses fatores, de modo a viabilizar a avaliação do estado da governança em organizações cuja missão seja o fomento a CT&I. Este conjunto de elementos configura o que se entende por *quadro de referência* para avaliação da governança em agentes públicos de fomento a CT&I, a ser exposto no presente capítulo.

Para tal, inicialmente são apresentados os princípios e fatores de análise da governança a serem considerados na avaliação e suas especificações para o caso de agentes públicos de fomento a CT&I. Na seqüência, esses princípios e fatores são explicitados por um conjunto de questionamentos realizados junto aos gestores desses agentes e, posteriormente, o método de ponderação dos princípios e fatores de governança é descrito e o tratamento das respostas qualitativas em escala numérica é exposto. Apresenta-se então a fórmula para cálculo dos indicadores parciais relacionados a cada princípio da governança e do índice geral de governança da FAP, além da escala nominal para classificação desse índice.

Na terceira parte do capítulo apresentam-se os conceitos de quadro de referência e, em seguida, o quadro de referência proposto nesta tese.

Na quarta e última parte deste capítulo expõe-se sobre a gestão do modelo de governança em FAPs, com vistas a auxiliar a gestão da organização sob uma visão de melhoria contínua focada nos conceitos e práticas de governança.

5.1. PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA EM AGENTES DE FOMENTO A CT&I

Tendo como base o levantamento teórico apresentado nos capítulos 2, 3 e 4, respectivamente nas temáticas de governança, sistemas de inovação e governança em CT&I, foram estabelecidos os princípios de governança e respectivos fatores que devem ser averiguados junto aos agentes públicos de fomento a CT&I para efeitos de avaliação de sua governança.

Para efetivar o quadro de princípios e fatores de governança adotado nesta proposta, a presente tese delimita seu objeto de análise às FAPs.

O Quadro 26, primeiro elemento de definição do quadro de referência para apoiar a avaliação da governança em FAPs, apresenta os princípios e respectivos fatores de análise que deverão ser averiguados quando da aplicação da proposta desta tese.

Princípios de governança	Fatores de análise dos princípios de governança no âmbito da FAPs
Transparência	Refere-se à disponibilização de informações relacionadas às ações, atividades e decisões tomadas na organização, bem como a existência de mecanismos de auditoria e comunicação com a sociedade. Transparência está ainda relacionada à confiança da sociedade na organização (IBGC, 2009; KOPPELL, 2005; OCDE, 2005; ANAO, 2003; EUROPEAN COMMISSION, 2001; IFAC, 2001).
Participação	Refere-se à participação ou consulta aos atores ou <i>stakeholders</i> no processo de tomada de decisão no âmbito da organização (IOG, 2003; EUROPEAN COMMISSION, 2001).

Continua na próxima página...

Responsabilidade na Prestação de Contas	Refere-se à definição clara dos papéis, responsabilidades e prestação de contas da atuação dos atores, incluindo as consequências ou recompensas pelos atos por eles praticados (AFONSO, 2009; IBGC, 2009; KOPPELL, 2005; OCDE, 2005, 2004; IOG, 2003; ANAO, 2003; EUROPEAN COMMISSION, 2001; IFAC, 2001).
Eficiência	Está relacionada ao controle e adequada utilização de recursos públicos (OCDE, 2005).
Eficácia	Consiste em alcançar os objetivos pretendidos (OCDE, 2005).
Liderança e Coordenação de Atores	Liderança com visão estratégica e coordenação de ações para formação de redes com múltiplos atores na busca de objetivos, com base em coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições (STREIT; KLERING, 2004; IOG, 2003; RHODES, 1997).

Quadro 26. Princípios de governança e respectivas definições no âmbito das FAPs.

Fonte: Elaborado pela autora.

Há três razões que justificam as escolhas desses princípios de governança para investigação no âmbito das FAPs. Em primeiro lugar, a adoção dos princípios da *transparência*, *participação* e *prestação de contas* se deu pelo fato de que estes são os princípios com maior índice de frequência na literatura, como mostra a Tabela 5.

Tabela 5. Percentual de referências de cada princípio de governança.

Princípios	Entidade	Quantidade	% de referências dos princípios
Transparência	IBGC (2009), OCDE (2005), OCDE (2004), IOG (2003), ANAO (2003), EUROPEAN COMMISSION (2001), IFAC (2001)	7	100%
Responsabilidade na Prestação de Contas	IBGC (2009), OCDE (2005), OCDE (2004), IOG (2003), ANAO (2003), EUROPEAN COMMISSION (2001), IFAC (2001)	7	100%
Participação	OCDE (2005), OCDE (2004), IOG (2003), EUROPEAN COMMISSION (2001)	4	57%
Equidade	IBGC (2009), OCDE (2004), IOG (2003)	3	43%

Continua na próxima página...

Relacionamento com <i>stakeholders</i>	OCDE (2005), OCDE (2004), ANAO (2003)	3	43%
Direito dos acionistas	OCDE (2005), OCDE (2004)	2	29%
Eficácia	IOG (2003), EUROPEAN COMMISSION (2001)	2	29%
Compromisso	OCDE (2005), ANAO (2003)	2	29%
Integridade	ANAO (2003), IFAC (2001)	2	20%
Direção	IOG (2003)	1	14%
Desempenho	IOG (2003)	1	14%
Liderança	ANAO (2003)	1	14%
Integração	ANAO (2003)	1	14%
Coerência	EUROPEAN COMMISSION (2001)	1	14%

Fonte: Elaborado pela autora.

Em segundo lugar, a adoção dos princípios da *eficiência* e *eficácia* justifica-se uma vez que, nesta tese, procura-se dar ênfase à análise do desempenho da organização. Por fim, a adoção do princípio da *liderança e coordenação de atores* foi escolhida tendo em vista a natureza de atuação das FAPs nos SRCT&I, em que se espera o exercício do papel de liderança e de coordenação entre os diversos atores do sistema com vistas à obtenção de um desenvolvimento integrado entre CT&I e economia regional, bem como a responsabilidade pelo sistema em processos como planejamento e organização.

Cada princípio da governança a ser averiguado na FAP é relacionado aos dados operacionais da organização que, por sua vez, estão associados ao conjunto de macroprocessos da FAP. Assim, o Quadro 27 explicita essa relação, apresentando os princípios de governança, os dados operacionais da FAP e as justificativas sobre quais pressupostos estão sendo considerados para que cada dado de operação da FAP esteja vinculado aos princípios de governança e aos macroprocessos da organização.

Princípios de governança	Dados das FAPs	Pressupostos	Macroprocessos das FAPs
Transparência	Recursos referentes às demandas totais, qualificadas, atendidas e reprimidas	Permite à sociedade conhecer o montante de recursos solicitados à FAP, o montante de recursos das propostas que foram avaliadas e consideradas aptas a receber os recursos solicitados, o montante de recursos concedidos e os que não puderam ser concedidos	Avaliação
	Políticas de CT&I para o estado	Permite à sociedade conhecer as medidas de ação e incentivo do estado para CT&I	Programatização
	Linhas prioritárias de fomento	Permite à sociedade conhecer as áreas estratégicas em CT&I onde serão alocados os recursos públicos	Programatização
	Formas de solicitação de recursos	Permite aos <i>stakeholders</i> conhecer quais os meios para obtenção de recursos para CT&I	Chamada Pública
	Diretrizes, metas, cronogramas, indicadores de mensuração de resultados e impactos desejados de cada Programa	Permite aos <i>stakeholders</i> conhecer os objetivos que sustentam a alocação de recursos nas diversas áreas do conhecimento e os resultados e impactos que se pretende alcançar	Programatização
	Objetivos, cronograma e critérios de seleção das chamadas públicas	Permite aos <i>stakeholders</i> conhecer a finalidade do Programa a ser fomentado, bem como os prazos estabelecidos em cada etapa da chamada pública e os critérios a serem considerados para que as propostas sejam aprovadas	Chamada Pública
	Critérios de escolha dos consultores <i>ad hoc</i>	Permite aos <i>stakeholders</i> conhecer como se dá a escolha dos pares que efetuarão a análise das solicitações de recursos	Avaliação

Continua na próxima página...

Transparência	Membros do Comitê Assessor que analisam as solicitações de recursos	Permite aos <i>stakeholders</i> conhecer os pares que efetuarão a análise das solicitações de recursos	Avaliação
	Critérios e responsáveis pelo processo de distribuição de recursos quando a demanda qualificada exceder os recursos disponíveis	Permite aos <i>stakeholders</i> conhecer como se dá o processo de distribuição de recursos e quem são os responsáveis por essa atividade	Avaliação
	Mecanismos de avaliação externa para prestação de contas à sociedade	Permite a própria FAP avaliar seu desempenho e mostrá-lo à sociedade	Divulgação
	Promoção e/ou participação de eventos públicos de apresentação de resultados de suas ações	Permite a própria FAP mostrar à sociedade os resultados de suas ações	Divulgação
	Cumprimento de prazos e valores orçamentários em seus contratos	Permite aos <i>stakeholders</i> obter confiança na organização	Implementação
Participação	Representação de todos os setores que compõem os <i>stakeholders</i> da FAP em Conselho Superior ou de Administração da organização	Permite aos <i>stakeholders</i> participar do processo de tomada de decisão no âmbito da organização	Programatização
	Participação dos <i>stakeholders</i> em definições das linhas prioritárias para fomento no estado, dos recursos que serão alocados nessas linhas, das diretrizes, metas, cronogramas, recursos, indicadores de mensuração de resultados e de impactos desejados dos Programas que serão fomentados	Permite aos <i>stakeholders</i> participar do processo de tomada de decisão no âmbito da organização	Programatização

Continua na próxima página...

Participação	Participação de todas as áreas da FAP na elaboração das chamadas públicas	Permite aos membros da equipe da própria FAP participar do processo de tomada de decisão no âmbito da organização	Chamada Pública
	Participação dos <i>stakeholders</i> em discussões e definições dos critérios que serão utilizados para seleção das propostas e distribuição dos recursos	Permite aos <i>stakeholders</i> participar do processo de tomada de decisão no âmbito da organização	Chamada Pública
	Participação dos <i>stakeholders</i> em discussões e definições dos critérios para a composição dos Comitês Assesores da FAP	Permite aos <i>stakeholders</i> participar do processo de tomada de decisão no âmbito da organização	Avaliação
	Mandato dos Comitês Assesores	Permite reduzir ingerências políticas ou transições de governos	Avaliação
Prestação de contas	Critérios para escolha dos consultores <i>ad hoc</i>	Permite aos <i>stakeholders</i> conhecer como se dá a escolha dos pares que efetuarão a análise das solicitações de recursos	Avaliação
	Resultados dos Programas ou projetos fomentados	Permite aos <i>stakeholders</i> e à sociedade conhecer os resultados dos recursos aplicados em CT&I	Divulgação
	Impactos econômicos, sociais e/ou ambientais gerados por Programa ou projeto e por região	Permite aos <i>stakeholders</i> e à sociedade conhecer os impactos gerados em função dos recursos aplicados em CT&I	Divulgação
	Resultados da análise dos projetos, acompanhados das justificativas da decisão de contratação ou não	Permite aos <i>stakeholders</i> conhecer os resultados da análise das propostas de solicitação de recursos e recorrer das decisões, caso seja pertinente	Avaliação
	Mecanismos para que os proponentes formulem recursos das decisões dos Comitês Assesores e/ou consultores <i>ad hoc</i>	Permite aos <i>stakeholders</i> questionar os resultados da análise das propostas de solicitação de recursos	Avaliação

Continua na próxima página...

Prestação de contas	Número de pessoas, instituições de CT&I, empresas, redes de pesquisa atendidas em suas chamadas públicas	Permite aos <i>stakeholders</i> e à sociedade conhecer os contemplados com recursos da FAP	Avaliação
	Número de solicitações de acordo com as demandas totais, qualificadas, atendidas e reprimidas	Permite aos <i>stakeholders</i> e à sociedade saber a quantidade de solicitações encaminhadas à FAP e quantas foram classificadas e atendidas ou não	Avaliação
Eficiência	Estudos das demandas das regiões do estado ou planos estaduais e/ou regionais de desenvolvimento para definição dos recursos a serem alocados	Permite à FAP conhecer as necessidades para o desenvolvimento das regiões do estado para, posteriormente, alocar adequadamente seus recursos	Programatização
	Objetivos e metas dos Programas da FAPs	Permite à FAP conhecer os objetivos e metas de seus programas com vistas à elaboração de chamadas públicas em consonância aos mesmos	Programatização
	Mecanismos para previsão e avaliação das demandas para as chamadas públicas	Permite à FAP conhecer as demandas dos possíveis participantes das chamadas públicas com vistas a alocar adequadamente os recursos	Programatização
	Tempo médio de transferência de recursos para projetos contratados	Permite à FAP planejar suas ações e recursos e proporcionar confiança de seus <i>stakeholders</i>	Implementação
	Percentual do orçamento anual da FAP investido em CT&I	Permite à FAP, sociedade e <i>stakeholders</i> saber se os recursos públicos destinados a CT&I estão sendo utilizados adequadamente	Divulgação
	Percentual do orçamento anual da FAP investido em sua manutenção	Permite à FAP, sociedade e <i>stakeholders</i> saber se os recursos públicos estão sendo utilizados adequadamente	Divulgação

Continua na próxima página...

Eficácia	Indicadores para avaliar se as demandas regionais e/ou linhas estratégicas dos planos de desenvolvimento foram atendidas	Permite à FAP, <i>stakeholders</i> e sociedade conhecer os resultados dos recursos aplicados em CT&I	Programatização Acompanhamento
	Plano de metas e indicadores para avaliar o impacto econômico, social e/ou ambiental de suas ações no SECT&I	Permite à FAP, <i>stakeholders</i> e sociedade conhecer os impactos gerados em função dos recursos aplicados em CT&I	Programatização Acompanhamento
	Meios de avaliar os resultados de seus Programas em relação aos objetivos estabelecidos	Permite à FAP, <i>stakeholders</i> e sociedade verificar se os objetivos estabelecidos foram alcançados	Programatização Acompanhamento
	Metas para seus indicadores de insumo-produto	Permite à FAP, <i>stakeholders</i> e sociedade conhecer os resultados dos recursos aplicados em CT&I	Programatização Acompanhamento
Liderança e coordenação de atores	Planejamento estratégico sintonizado aos planejamentos regionais/estaduais de desenvolvimento sócio-econômico	Permite à FAP, <i>stakeholders</i> e sociedade conhecer as áreas estratégicas em CT&I para alocação de recursos públicos	Programatização
	Promoção de programas de Fomento a CT&I que incentivam a formação de redes ou projetos multi-institucionais	Permite aos <i>stakeholders</i> e à sociedade conhecer se a FAP busca incentivar a formação de redes ou projetos multi-institucionais	Programatização
	Participação em programas nacionais de fomento a CT&I, aportando contrapartida quando exigido	Permite aos <i>stakeholders</i> e à sociedade conhecer a interação da FAP com outros agentes do SNCT&I	Programatização
	Articulação com outros agentes estaduais no fomento à CT&I	Permite aos <i>stakeholders</i> e à sociedade conhecer a interação da FAP com outros agentes do SRCT&I	Programatização

Continua na próxima página...

Liderança e coordenação de atores	Promoção de programas de fomento a CT&I em parceria com agentes estaduais representantes dos <i>stakeholders</i>	Permite aos <i>stakeholders</i> e à sociedade conhecer a interação da FAP com outros agentes do SRCT&I	Programatização
--	--	--	-----------------

Quadro 27. Princípios de governança, dados operacionais e macroprocessos da FAP.

Fonte: Elaborado pela autora.

Além da identificação dos princípios e fatores de governança, para proceder à avaliação da governança em uma FAP é necessário explicitar os critérios de governança que materializam cada fator, o que é feito na forma de questões direcionadas aos gestores das fundações. Na seção a seguir apresenta-se o processo de avaliação que efetiva tanto a definição das questões como sua ponderação para efeitos de avaliação.

5.2. AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA NAS FAPS

Os princípios e fatores adotados para avaliar a governança nas FAPs podem ser explicitados por um conjunto de questionamentos realizados junto aos gestores das fundações. Para tal, em função do caráter qualitativo desta pesquisa, propõe-se uma entrevista semi-estruturada, conforme descrito a seguir.

5.2.1. Diagnóstico de Fatores de Análise da Governança nas FAPs

No Quadro 28 está apresentado o conjunto de fatores de análise e respectivas informações a serem averiguadas junto à FAP com o propósito de avaliar a aderência da organização aos princípios de governança.

Partes da entrevista	Fatores de análise	Informações solicitadas e critérios
Identificação e dados gerais da FAP	Dados de identificação	Nome, respondente, cargo, contato (Não são utilizados como critérios de avaliação).
	Dados gerais	Vinculação hierárquica, existência de normas, heterogeneidade de ocupação de cargos, variação de consultores e captação de recursos. Incluem critérios de transparência e prestação de contas.
Aplicabilidade dos princípios da governança na FAP	Transparência	Verificam-se 15 itens quanto à disponibilização de informações sobre recursos financeiros, 9 itens quanto à disponibilização de informações a respeito das ações da FAP e 5 itens quanto à confiança da sociedade em relação à FAP.
	Participação	Verificam-se 8 itens, incluindo representatividade de conselho superior, processo de tomada de decisão, participação de <i>stakeholders</i> em decisões da FAP, composição de comitês, entre outros.
	Prestação de contas	Verificam-se 19 itens, incluindo definição de papéis, responsabilidade da atuação dos atores, critérios de escolha de comitês, resultado de análise de projetos e respectivas justificativas, recursos às decisões da FAP e impactos econômicos, sociais e ambientais.
	Eficiência	Verificam-se 7 itens, incluindo a realização de estudos para verificar demandas regionais anteriores à alocação de recursos, previsão e análise de demanda para elaboração de chamadas públicas, tempo médio de transferência de recursos a projetos contratados, entre outros.
	Eficácia	Verificam-se 4 itens, incluindo a existência de indicadores de avaliação de demandas regionais, metas e indicadores de impacto econômico, social e ambiental e métodos de avaliação de resultados de Programas.
Aplicabilidade dos princípios da governança na FAP	Liderança e coordenação de atores	Verificam-se 5 itens, incluindo a coordenação regional de atores de CT&I, a existência e sintonia do planejamento estratégico a planos de desenvolvimento, indução de redes ou de projetos multi-institucionais, participação em programas nacionais com contrapartida e articulação com outros atores.
Grau de importância dos princípios da governança	Avalia-se o grau relativo de importância dos seis princípios de governança na visão dos gestores da FAP.	

Quadro 28. Dimensões e critérios da entrevista para análise da governança na FAP.

Fonte: Elaborado pela autora.

No Apêndice A apresenta-se a entrevista semi-estruturada efetuada junto aos gestores das FAPs, de modo a verificar políticas, ações, práticas, instrumentos e outros elementos que permitam avaliar a aderência da FAP aos princípios de governança.

Uma vez identificada a situação da FAP em cada uma das dimensões de análise (i.e, em cada princípio de governança), para se obter uma avaliação global das suas práticas de governança, pode-se relativizar (ponderar) as diferentes situações encontradas na organização. Para tal, propõe-se a ponderação dos fatores de análise da governança, conforme descrito a seguir.

5.2.2. Ponderação dos Fatores de Análise da Governança

Para atribuir pesos relativos na avaliação de cada um dos princípios e fatores de análise da governança, pode-se utilizar métodos de determinação da importância relativa, tais como métodos de hierarquização *Data Envelopment Analysis* (DEA) (CHARNES; COOPER; RHODES, 1978), Análise Multi-Critério (BANA E COSTA, 1992), Método Mudge (MUDGE, 1971), dentre outros.

Para a ponderação dos fatores de análise da governança, será aplicado o Método Mudge (MUDGE, 1971). Segundo Csillag (1995), esse método consiste em uma técnica para avaliação numérica de relações funcionais, utilizada para determinar quais são as funções mais importantes por meio da comparação de todas as possíveis combinações de pares de funções, determinando-se, a cada momento, a mais importante, com uma ponderação adequada. Ao efetuar a comparação mútua de todas as funções, obtém-se uma matriz em que a soma relativa dos coeficientes de cada função representa a importância, em percentual, de uma função sobre a outra.

Assim, inicialmente organiza-se uma lista das funções, associando uma letra para a sua identificação, e em seguida elabora-se uma escala para verificar o quanto uma função é mais importante do que a outra, designada por valores com sua pontuação correspondente.

Para preencher os elementos da Matriz Mudge, verifica-se qual função é mais importante, insere-se a letra correspondente, bem como o valor numérico que indica o quanto uma função é mais importante do que a outra. Dando prosseguimento, compara-se a primeira função com todas as demais e lançam-se os resultados na matriz. Este procedimento deve ser repetido para todas as funções até concluir o preenchimento total da matriz.

O valor total atingido em cada função é obtido pelo somatório dos pesos das letras que aparecem tanto na linha como nas colunas. O percentual de cada função indica a importância relativa entre as funções, medida em relação ao peso total.

A lista de princípios de governança (ou funções) e a escala para verificar a importância desses princípios são apresentadas nos Quadros 29 e 30, respectivamente.

Letra de identificação	Princípios de governança
A	Transparência
B	Participação
C	Prestação de Contas
D	Eficiência
E	Eficácia
F	Liderança e Coordenação de Atores

Quadro 29. Lista dos princípios de governança associados às respectivas letras.

Fonte: Elaborado pela autora.

Respostas possíveis na entrevista	Valores numéricos
Muito mais importante	7
Muito importante	5
Pouco importante	3
Tem igual importância	1

Quadro 30. Tratamento das respostas qualitativas das relações dos princípios em valores numéricos.

Fonte: Elaborado pela autora.

Essa ponderação de critérios de governança, quando aplicada à própria FAP, permite verificar o grau relativo de importância dado por seus gestores nos diferentes princípios de governança quando da realização da entrevista.

5.2.3. Tratamento das Respostas Qualitativas em Escala Numérica

O cálculo do indicador de cada princípio de governança é efetuado a partir da atribuição, a cada resposta da entrevista, de um número equivalente no intervalo correspondente à escala determinada ao indicador (no caso, entre 0 e 10).

Para tal, propõem-se as seguintes relações (Quadro 31): no que concerne ao princípio da transparência, foram utilizadas duas escalas: (i) 0 e 10 e (ii) 2, 5 e 10, sendo esta última empregada, igualmente, para os princípios da participação, prestação de contas e liderança e coordenação de atores. Já quanto aos princípios da eficiência e eficácia, trabalhou-se em uma escala de 0 a 10⁴.

Princípios de governança	Respostas possíveis na entrevista	Valores numéricos correspondentes
Transparência	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> 10
Eficiência	<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> 0
Eficácia		
Transparência	<input type="checkbox"/> No site da FAP	<input type="checkbox"/> 10
	<input type="checkbox"/> Por demanda	<input type="checkbox"/> 5
	<input type="checkbox"/> Outro	<input type="checkbox"/> 2
Transparência		
Participação	<input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP	<input type="checkbox"/> 10
Prestação de Contas	<input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática	<input type="checkbox"/> 5
Liderança e Coordenação de Atores	<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> 2

Quadro 31. Tratamento das respostas qualitativas das entrevistas em valores numéricos.

Fonte: Elaborado pela autora.

⁴ A escala numérica permite levar todas as respostas para um mesmo referencial comparativo e traz condições para que os indicadores tenham conceitos equivalentes em cada dimensão. Há várias formas de determinar esta escala. Para efeitos de aplicação nesta tese, escolheu-se a escala entre 0 e 10 com o objetivo de associar a percepção numérica com escala familiar aos gestores em termos numéricos (i.e, a uma nota de avaliação).

5.2.4. Cálculo dos Indicadores e Índice de Governança

O Quadro 32 apresenta os indicadores parciais relacionados a cada princípio da governança e o índice geral de governança da FAP.

Princípios de governança	Indicador parcial de governança
Transparência	IndGov-Transparência
Participação	IndGov-Participação
Prestação de Contas	IndGov-PrestaçãoContas
Eficiência	IndGov-Eficiência
Eficácia	IndGov-Eficácia
Liderança e coordenação de atores	IndGovLiderançaCoordenação
ÍNDICE GERAL DE GOVERNANÇA DA FAP	IndGov-FAP

Quadro 32. Indicadores por dimensão de governança e índice geral de governança.

Fonte: Elaborado pela autora.

Cada indicador de governança é calculado a partir da aplicação dos pesos de cada princípio ao resultado verificado junto à FAP, de acordo com entrevista realizada junto ao gestor da organização (Apêndice A). Para tal, aplica-se, em cada indicador de governança, a seguinte fórmula:

$$\bullet \quad \text{IndGov-PrinGov}^i = \sum_j \text{Variáveis-PrinGov}^j * W_{\text{Variáveis-PrinGov}^j}^i$$

onde:

$i = 1$ a 6 (Transparência, Participação, Prestação de Contas, Eficiência, Eficácia, e Liderança e coordenação de atores)

$j = 1$ a total de fatores de análise para IndGov-PrinGovⁱ

Para calcular o índice geral de governança da FAP (*IndGovFAP*), considera-se o peso relativo e o resultado de cada princípio de governança da seguinte forma:

- **IndGovFAP =**

$$\frac{(\text{IndGov-Transparencia} * W_{\text{transparencia}} + \text{IndGov-Participação} * W_{\text{participação}} + \text{IndGov-PrestacaoContas} * W_{\text{prestacaoContas}} + \text{IndGov-Eficiência} * W_{\text{eficiência}} + \text{IndGov-Eficácia} * W_{\text{eficácia}} + \text{IndGov-LiderancaCoordenacao} * W_{\text{LiderancaCoordenacao}}) / 6}$$

5.2.5. Definição de Escala Nominal para Classificação do Índice de Governança

O cálculo do índice de governança apresentado na seção anterior permitirá a determinação de uma referência para avaliação da governança na FAP dentro de uma escala quantitativa numérica. Para que estes valores sejam levados a escalas nominais qualitativas de avaliação, propõe-se a aplicação das escalas de conversão apresentadas no Quadro 33.

Intervalo de valores numéricos para o índice de governança	Classificação nominal do índice
Entre 0 e 2,0	PÉSSIMO
Entre 2,0 e 4,0	RUIM
Entre 4,0 e 6,0	MÉDIO
Entre 6,0 e 8,0	BOM
Entre 8,0 e 10,0	EXCELENTE

Quadro 33. Tabela de conversão de escalas dos resultados dos indicadores.

Fonte: Elaborado pela autora.

A escala proposta não é única e tem a intenção de facilitar a reflexão do gestor no processo de tomada de decisão na FAP em análise, não obedecendo a uma regra rígida quanto às faixas que deverão passar por processo de avaliação contínua. O objetivo desta conversão é permitir que a FAP se localize em uma determinada faixa de governança, permitindo aos gestores o estabelecimento de políticas e melhorias, bem como novas formas de administração.

5.3. QUADRO DE REFERÊNCIA PROPOSTO

A partir da estrutura explicitada acima, apresenta-se, nesta seção, os conceitos que proporcionam melhor entendimento a respeito do termo *quadro de referência*, bem como o quadro de referência proposto nesta tese.

5.3.1. Definição de Quadro de Referência

O termo quadro de referência – ou *framework* em inglês - tem sido empregado em ciência com diferentes significados. De forma geral, um quadro de referência pode conter um conjunto de idéias, condições ou premissas que definem como algo pode ser abordado, percebido ou compreendido (DICTIONARY, 2010).

Nas Ciências Exatas (Matemática e Estatística) verifica-se seu emprego em trabalhos que visam criar teorias que contemplam mais de um modelo existente, como casos que instanciam de formas distintas dimensões a atributos criados para descrever o quadro de referência (e.g., HILL, 1990).

Em Engenharias, consiste em um referencial com definições, fluxos, relações de dependência, níveis de análise, visões diferenciadas por *stakeholder* e outros elementos que permitem o desenvolvimento de processos ou produtos segundo os princípios e métodos declarados por seus autores (e.g., LU; CAI, 2001).

Zeigler *et al.* (2000) consideram um *framework* como "um quadro que define as entidades e seus relacionamentos que são centrais para as iniciativas de modelagem e simulação". As entidades fundamentais do *framework* são "o sistema de origem, modelo, simulador e *frame* (quadro) experimental". As inter-relações básicas entre as entidades são a modelagem e as relações de simulação.

Estudos formulados por entidades internacionais como Organização Mundial da Saúde (OMS), OCDE e Organização Panamericana de Saúde (OPS) consideram que *frameworks* (quadros teóricos), ou teorias empíricas, são construções onde um elevado número de conceitos, relacionados reciprocamente,

tem função de orientar o pesquisador na seleção dos conceitos relevantes para a investigação (ALMEIDA *et al.*, 2003).

Em Ciências Sociais, um quadro de referência pode combinar revisão de literatura e elementos conceituais, metodológicos e experimentais que os autores construíram para que o êxito de sua abordagem possa ser aplicado em outros contextos (SILIMPERI *et al.*, 2002). Trata-se de um produto visual ou escrito, que explica ou graficamente ou em forma narrativa, os principais fatos a serem estudados, os fatores-chaves, conceitos ou variáveis e as relações entre eles (MILES; HUBERMAN, 1994 *apud* MAXWELL, 2004).

Crossan, Lane e White (1999) esclarecem que um bom quadro de referência deve identificar o fenômeno de interesse, indicar as premissas-chaves ou suposições subjacentes ao quadro de referência e descrever a relação entre os elementos do quadro.

Nesse contexto, o quadro de referência proposto nesta tese contém elementos conceituais da governança e suas relações com elementos organizacionais que, neste caso, constituem-se em dados da FAP associados a cada princípio de governança. Além disso, contém a ponderação desses elementos e os indicadores parciais e índice geral de governança.

5.3.2. Quadro de Referência para Avaliação de Governança em FAPs

O quadro de referência proposto nesta tese, cuja finalidade é apoiar a avaliação da governança no âmbito das FAPs, é composto por cinco dimensões, descritas a seguir.

A primeira dimensão contém os princípios da governança pública considerados mais relevantes e consensuais na literatura e respectivos fatores de análise a serem averiguados nas FAPs. A segunda dimensão refere-se ao roteiro que materializa os fatores de análise em uma FAP, utilizado quando da entrevista efetuada junto ao gestor da organização.

A terceira dimensão diz respeito à ponderação desses fatores, permitindo assim verificar o grau relativo de importância dado pelo gestor da FAP aos diferentes princípios de

governança. A quarta dimensão apresenta o tratamento dado às respostas qualitativas para a conversão destas em escala numérica.

Por fim, a quinta dimensão é composta pelos indicadores parciais relacionados a cada princípio de governança e pelo índice geral de governança da FAP.

A Figura 14 materializa o quadro de referência proposto nesta tese.

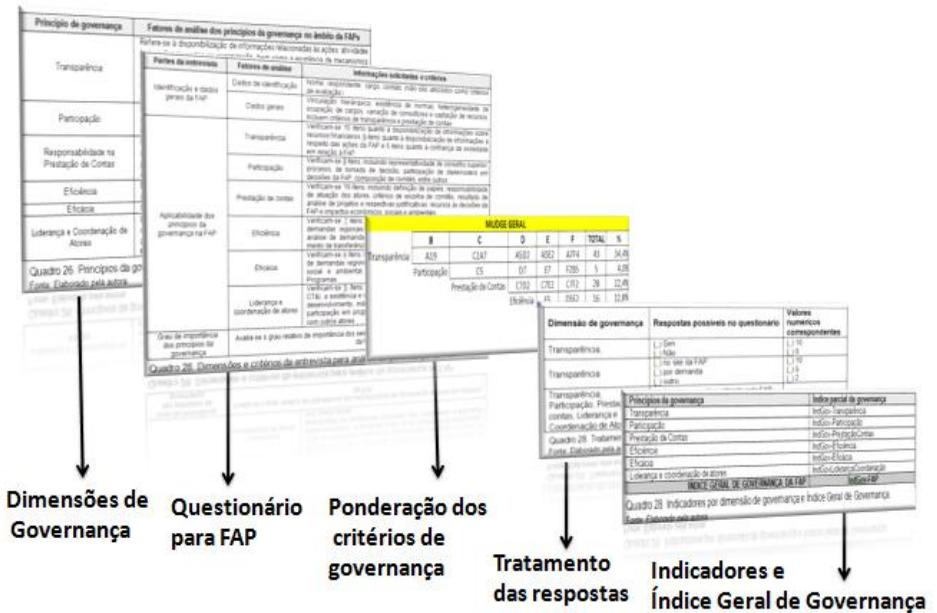


Figura 14. Quadro de Referência Proposto.
Fonte: Elaborado pela autora.

5.4. GESTÃO DO MODELO DE GOVERNANÇA EM FAPS

Diversos modelos de gestão vêm sendo desenvolvidos e aplicados pelas organizações ao longo do tempo com o objetivo de alcançar excelência no seu desempenho. De forma geral, a gestão dos modelos de governança deve estar incluída dentro de uma visão geral de melhoria contínua, isto é, as organizações

devem atuar de forma condizente com uma política de qualidade, estabelecer metas de melhoria, rever periodicamente os processos de trabalho, analisar indicadores antes da tomada de decisão, dentre outras ações (Figura 15).

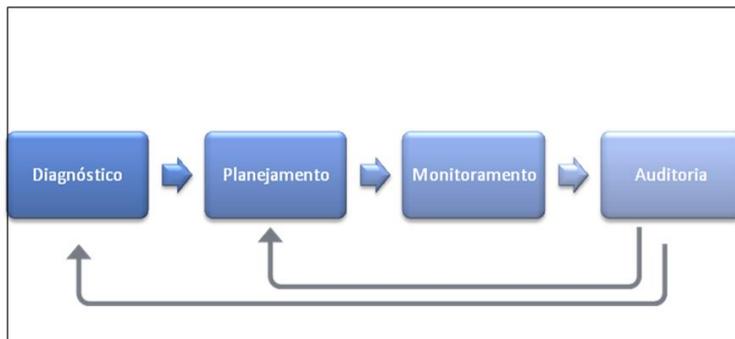


Figura 15. Modelo de Gestão da Governança.

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme ilustrado na Figura 15, para contribuir com esse processo pode-se realizar, em uma primeira fase, um diagnóstico da organização, que, de forma geral, leva em conta todos os dados e informações obtidos em pesquisa de campo, a partir de fontes físicas e socioeconômicas.

A partir de então, e considerando uma visão de futuro, pode-se efetuar um planejamento de melhoria para a gestão da organização dentro de uma visão de governança e avançar para uma terceira fase que contemple o acompanhamento ou monitoramento das ações da organização.

O monitoramento representa uma espécie de acompanhamento sistemático do sistema, além de permitir a retroalimentação deste na medida em que fornece aos gestores *feedback* de que necessitam para verificar se as ações que vêm adotando têm contribuído para o alcance dos resultados desejados (BRASIL, 2002).

Feito isso, pode-se passar para uma quarta fase, que contemple um processo de auditoria do que foi identificado quando da realização do diagnóstico. De forma geral, um processo de auditoria consiste em uma avaliação sistematizada

com a finalidade de assegurar que o sistema, programa, produto, serviço e processo aplicáveis perfaçam todas as características, critérios e parâmetros exigidos (MILLS, 1994), e pode ser realizado de duas formas: auditoria externa, realizada por uma entidade externa à organização, e auditoria interna, conduzida por membros da própria organização.

Essa abordagem poderá auxiliar a gestão da organização sob uma visão de melhoria contínua focada nos conceitos e práticas de governança. Cabe destacar que neste trabalho trabalhou-se em nível de diagnóstico, sendo que as demais fases poderão ser realizadas em trabalhos futuros.

5.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo apresentou-se a proposta desta tese, que consiste na configuração de um quadro de referência para apoiar a gestão da governança em agentes de fomento dos SRCT&I. Esse quadro contemplou tanto elementos conceituais e estruturais referentes à governança pública quanto sua apropriação e contextualização no âmbito da CT&I.

Assim, foram apresentados os passos seguidos para materializar esse quadro, que consistiram da explicitação dos princípios e fatores de análise a serem considerados na avaliação da governança e suas especificações no âmbito dos agentes públicos de fomento a CT&I, o conjunto de questionamentos realizados junto aos gestores das fundações, o método de ponderação dos princípios e fatores de governança, a forma de tratamento das respostas qualitativas, bem como a fórmula para cálculo dos indicadores parciais relacionados a cada princípio de governança e do índice geral de governança da FAP, além da escala nominal para classificação do índice. Por fim, apresentou-se o quadro de referência consolidado e abordou-se sobre a gestão do modelo de governança em FAPs.

Desta forma, o quadro proposto permite apoiar a avaliação da governança das FAPs, bem como auxiliar o desempenho dessas organizações sob uma visão de melhoria contínua focada nos conceitos e práticas de governança. Contudo, não significa que, uma vez adotado, seja garantia de sucesso. O sucesso no

desempenho global das organizações depende de muitos outros fatores que devem ser integrados e incorporados à sua gestão.

No próximo capítulo apresenta-se a aplicabilidade do quadro de referência proposto em três FAPs.

6. APLICAÇÃO DO QUADRO DE REFERÊNCIA

Para aplicação do Quadro de Referência proposto, os seguintes passos foram adotados: (i) entrevista junto às FAPs para levantamento de dados referentes aos critérios de análise de cada princípio de governança; (ii) identificação dos pesos relativos de modo a verificar junto ao gestor da FAP o grau de importância de cada princípio de governança; (iii) cálculo dos pesos relativos médios, consideradas as três FAPs entrevistadas; (iv) cálculo dos indicadores de cada princípio de governança e do índice geral de governança, com base tanto nos pesos indicados pelos gestores de cada FAP como nos pesos relativos médios para cada princípio de governança; e (v) análise dos resultados obtidos, identificando oportunidades de melhoria quanto à governança na FAP.

Neste capítulo detalham-se cada uma destas etapas de aplicação do Quadro de Referência proposto para as FAPs.

6.1. APLICAÇÃO DA ENTREVISTA ÀS FAPS

Para analisar a aplicabilidade do Quadro de Referência proposto, foram escolhidas três FAPs, correspondendo a 12,5% das 24 fundações do país e a 100% das FAPs da região sul. A escolha da região sul se deu pelo fato dos três estados terem suas FAPs criadas há mais de 10 anos e atuar em estados com características sócio-econômicas e culturais equiparáveis, o que pode reduzir a dispersão de visões e enfoques dos gestores públicos das FAPs envolvidas. Além disso, dois estados já implantaram sua lei estadual de inovação tecnológica e um aguarda sua aprovação.

As entrevistas nas FAPs foram realizadas com dois diretores e um assessor de direção. Os entrevistados receberam o roteiro semi-estruturado e puderam justificar suas respostas e, quando fosse o caso, esclarecer dúvidas sobre as questões. O Apêndice B apresenta o resultado das três entrevistas efetuadas junto aos gestores das FAPs, já convertidas com os

correspondentes valores numéricos, de acordo com as regras apresentadas no Quadro 31.

6.2. PONDERAÇÃO DA IMPORTÂNCIA RELATIVA DOS PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA

Após a aplicação das entrevistas, os gestores foram questionados para se conhecer sua visão quanto à importância relativa dos seis princípios de governança. Para tal, aplicou-se o Método Mudge (MUDGE, 1971), de forma adaptada. Geralmente esse método é aplicado a um grupo de indivíduos, contudo, para esta aplicação, cada gestor foi individualmente entrevistado.

Assim, para o preenchimento da Matriz Mudge, verificou-se junto ao gestor de cada FAP qual princípio é mais importante, por meio da comparação de todas as possíveis combinações de pares de princípios, inseriu-se na matriz a letra correspondente ao princípio predominante, bem como o valor numérico que indicava o quanto um princípio é mais importante do que o outro, conforme exposto no Capítulo 5. O valor total em cada princípio foi obtido pelo somatório dos pesos das letras que aparecem tanto na linha como nas colunas. O percentual de cada princípio indica a importância relativa entre os mesmos, medida em relação ao peso total.

Ao final da elaboração da Matriz Mudge para cada uma das três FAPs, produziu-se uma quarta escala de pesos para comparação entre os três entrevistados, tomando-se os três conjuntos de respostas conjuntamente, resultando assim no Mudge Geral, apresentado na Figura 16.

MUDGE GERAL							
A	B	C	D	E	F	TOTAL	%
	A19	C2A7	A5D2	A5E2	A7F4	43	34,4%
	B	C5	D7	E7	F2B5	5	4,0%
	C	C7D2	C7E2	C7F2		28	22,4%
	D		E5	D5F2		16	12,8%
	E			E5F2		21	16,8%
	F					12	9,6%
					TOTAL	125	100,0%

Letra de identificação	Princípio
A	Transparência
B	Participação
C	Prestação de Contas
D	Eficiência
E	Eficácia
F	Liderança e coordenação de atores

Figura 16. Método Mudge adaptado, aplicado às FAPs e ponderado conjuntamente.

Fonte: Elaborado pela autora.

Como mostra a Figura 16, os princípios da transparência, prestação de contas, eficácia e eficiência foram considerados os mais importantes pelas FAPs entrevistadas, com destaque para o princípio da transparência (34,40%).

Os resultados individualizados para as FAPs entrevistadas são apresentados na Tabela 6.

Tabela 6. Resultado do Método Mudge adaptado nas FAPs entrevistadas.

Princípios de governança	FAP (1)	FAP (2)	FAP (3)
Transparência	30,14%	33,33%	45,16%
Participação	6,85%	0%	0%
Responsabilidade na Prestação de Contas	32,88%	9,52%	6,45%
Eficiência	10,96%	14,29%	16,13%
Eficácia	15,07%	19,05%	19,35%
Liderança e Coordenação de Atores	4,11%	23,81%	12,90%

Fonte: Elaborado pela autora.

Verifica-se nas respostas do grupo de gestores entrevistados que o princípio da Transparência tem consenso quanto ao alto grau de importância, sendo que para uma das FAPs chega a quase 50% do total de pesos relativos. O segundo princípio em importância é Responsabilidade na Prestação de Contas. Contudo, nesta dimensão não há consenso entre os entrevistados, variando de 32,88% a 6,45% de importância relativa. Entre os fatores que podem ter levado a esta diferença podem estar a compreensão por parte do gestor sobre o que significa responsabilidade com a prestação de contas, fato este que evidencia a necessidade de maior aprofundamento das análises e de um grupo maior de entrevistas.

Outro resultado observado é o relativo consenso entre os entrevistados sobre o grau de importância dos princípios da Eficácia e Eficiência, que variam entre 10% e 20% para as três FAPs.

Nota-se, também, o fato de que o princípio da Participação foi considerado como de menor importância para as FAPs, sendo que duas atribuíram 0% de importância para o mesmo. Este princípio existe para explicitar a atuação dos *stakeholders* no processo de tomada de decisão. Portanto, esta visão dos gestores pode representar a existência de uma concentração no processo de tomada de decisão nas mãos da equipe da própria FAP. Acredita-se que seja, também, uma distorção na aplicação do trabalho, dado que, em todas as FAPs, é comum o emprego do método de avaliação por pares, o que exige a participação de pesquisadores, ou seja, de *stakeholders* da comunidade técnico-científica. Além disso, os próprios gestores não raro são indicados a partir de sua atuação destacada na comunidade técnico-científica do estado.

Cabe enfatizar que o fato do princípio da Participação apresentar percentual de 0% de importância relativa não significa que esse princípio tem peso zero, conforme deduz o Método Mudge, pois ainda que os gestores considerem todos os demais princípios como superiores, não significa que consideram o princípio da Participação sem qualquer peso.

Na verdade, este resultado revela uma limitação do Método Mudge, que zera um princípio de governança quando ele é considerado inferior aos demais, contudo, não significa, conforme opinião de um dos entrevistados, que o princípio tenha peso zero. A governança envolve vários princípios e sua

avaliação em uma organização deve revelar até que ponto os princípios de governança estão ou não presentes na organização.

Em relação ao princípio da Liderança e Coordenação de Atores, observa-se que não houve consenso entre os entrevistados, sendo que a importância relativa atribuída a esse princípio variou de 23,81% a 4,11%. As atividades para o desenvolvimento da CT&I envolvem múltiplas entidades e, nesse sentido, há necessidade de coordenação e liderança entre os diversos atores a fim de assegurar coerência em suas ações, sendo este um papel exercido pelas FAPs no âmbito estadual.

Contudo, a ponderação sobre esse princípio dependerá da estrutura organizacional no Estado em termos da relação entre a FAP e a Secretaria junto a qual a fundação se encontra vinculada, bem como do momento em que a FAP vivenciar no cenário político. Ou seja, no caso do papel de liderança ser de responsabilidade de uma Secretaria de Estado, isso pode impactar na avaliação desse princípio no âmbito da FAP. Nesse sentido, destaca-se que um dos gestores entrevistados apontou para a mudança da percepção e da autonomia do papel de liderança da FAP em diferentes gestões das Secretarias.

Do mesmo modo que em outros princípios, este fato também corrobora com a necessidade de aprofundamento das análises e de um grupo maior de entrevistas.

6.3. CÁLCULO DO INDICADOR DE GOVERNANÇA

Após a aplicação das entrevistas e a ponderação do grau de importância dos princípios de governança, calculam-se os indicadores de governança em cada dimensão. Os resultados estão apresentados nas Tabelas 7 e 8.

Na Tabela 7 notam-se os cálculos parciais para os fatores de análise do princípio da transparência, enquanto que para os demais princípios o cálculo final é idêntico ao valor obtido para o critério único com que se avalia o respectivo princípio.

Tabela 7. Cálculo dos indicadores de governança por fator de análise nas FAPs entrevistadas.

Fatores de Análise	FAP 1	FAP 2	FAP 3
TRANSPARÊNCIA	30,14%	33,33%	45,16%
Disponibilização de informações sobre os recursos financeiros	3,9	3,6	6,4
Forma de disponibilização de informações sobre os recursos financeiros	1,2	7,1	2,9
Disponibilização de informações sobre as ações da FAP	3,8	9,0	6,8
Forma de disponibilização de informações sobre as ações da FAP	5,9	7,1	5,9
Confiança	4,0	8,4	10,0
PARTICIPAÇÃO	6,85%	0,00%	0,00%
Princípio da Participação	5,0	6,3	6,3
PRESTAÇÃO DE CONTAS	32,88%	9,52%	6,45%
Princípio da Responsabilidade na Prestação de Contas	2,9	6,6	7,9
EFICIÊNCIA	10,96%	14,29%	16,13%
Princípio da Eficiência	4,3	5,7	8,6
EFICÁCIA	15,07%	19,05%	19,35%
Princípio da Eficácia	0,0	2,5	7,5
LIDERANÇA E COORDENAÇÃO DE ATORES	4,11%	23,81%	12,90%
Princípio da Liderança e Coordenação de Atores	6,0	10,0	10,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Na Tabela 8 são apresentados os indicadores parciais relacionados a cada princípio de governança e o índice geral de governança nas FAPs entrevistadas.

Tabela 8. Cálculo dos indicadores parciais e índice geral de governança nas FAPs entrevistadas.

AVALIAÇÃO DAS FAPs COM BASE NO ÍNDICE PROPOSTO			
Índice de Governança em cada Princípio	FAP 1	FAP 2	FAP 3
IndGov-Transparência	3,75	7,02	6,4
IndGov-Participação	5,0	6,3	6,3
IndGov-PrestaçãoContas	2,9	6,6	7,9
IndGov-Eficiência	4,3	5,7	8,6
IndGov-Eficácia	0,0	2,5	7,5
IndGov-LiderançaCoordenação	6,0	10,0	10,0
IndGov-FAP (pela FAP)	3,16	6,64	7,52
IndGov-FAP (Geral)	3,27	6,25	7,53

Fonte: Elaborado pela autora.

A seguir, os valores numéricos para o índice geral de governança das FAPs foram traduzidos para escalas nominais, conforme exposto no Capítulo 5. O resultado para as três FAPs entrevistadas está descrito no Quadro 34.

Índice Geral de Governança	FAP 1	FAP 2	FAP 3
IndGov-FAP (pela FAP)	RUIM	BOM	BOM
IndGov-FAP (Geral)	RUIM	BOM	BOM

Quadro 34. Conversão de escalas dos resultados dos índices para as FAPs entrevistadas.

Fonte: Elaborado pela autora.

6.4. ANÁLISE DOS INDICADORES DE GOVERNANÇA OBTIDOS

Em uma primeira observação nota-se que o cálculo do índice geral de governança praticamente não se altera quando os pesos para os critérios são trocados daqueles definidos pelo entrevistado para o peso geral das três entrevistas.

O indicador de governança, para que possa ser efetivo a um gestor de FAP, deve permitir identificar ações de mudanças de práticas de gestão ligadas à governança ou de reforço de práticas que levam a uma boa governança organizacional. No caso das FAPs entrevistadas, observa-se que duas FAPs possuem índice geral de governança BOM (FAP 2 e FAP 3) e uma delas apresenta índice geral RUIM (FAP 1).

No caso da FAP 1 observa-se que as dimensões Transparência e Prestação de Contas, que juntas, na opinião do gestor, representam 63% do peso total de governança, estão com índices ruins. Uma forma de mudar esta situação é pela adoção de práticas de disponibilização de informações mais detalhadas sobre seus recursos financeiros, como por exemplo, recursos concedidos por público-alvo, por setor econômico, por tipo de apoio etc., bem como em relação ao atendimento da demanda, como por exemplo, recursos financeiros referentes à demanda total, qualificada, atendida e reprimida.

Do mesmo modo, para melhorar sua Transparência a FAP 1 pode divulgar informações sobre suas ações, tais como as políticas de CT&I do estado, linhas prioritárias de fomento e nome dos membros do comitê assessor que efetuam a análise das solicitações de recursos.

No que concerne a melhoria da sua *performance* em relação à Prestação de Contas, a FAP deve explicitar os critérios que adota para a escolha de consultores *ad hoc*, divulgar os resultados de programas e projetos fomentados ou, ainda, detalhar as informações disponibilizadas sobre os resultados de programas ou projetos fomentados.

A FAP 1 também possui índice PÉSSIMO para o princípio da Eficácia, o qual é considerado pelo seu gestor com grau de importância relativa de 15%. Para melhorar esta dimensão, a FAP pode criar indicadores para avaliar demandas regionais, buscar planos de avaliação de impacto econômico-social, avaliar resultados de programas com relação aos objetivos estabelecidos ou definir metas para indicadores de insumo-produto.

Mesmo uma FAP que apresente uma situação de governança considerada boa, pode, ainda, buscar ações de melhoria. No caso da FAP 2, por exemplo, nota-se que a dimensão Eficácia, que corresponde a 19,05% do total de pesos relativos, está classificada como péssima. Nesse caso, observa-

se que a FAP 2 pode adotar as mesmas ações comentadas anteriormente para a FAP 1 (i.e., criar indicadores de demandas regionais, avaliação de impacto econômico-social). Outra oportunidade de melhoria para a FAP 2 está no princípio da Eficiência, onde atualmente obtém conceito médio. Nessa dimensão observa-se que a FAP pode adotar mecanismos de previsão e avaliação das demandas nas chamadas públicas, realizar estudos para verificar demandas regionais ou, ainda, investir 80% ou mais de seu orçamento nas ações de fomento.

6.5. GESTÃO DO MODELO DE GOVERNANÇA

A gestão do modelo de governança, partindo-se das fases apresentadas no item 5.4, ou seja, diagnóstico, planejamento, monitoramento e auditoria, contribui para auxiliar as FAPs em busca de uma melhoria continuada de seu desempenho, uma vez que organiza a forma de gestão dessas organizações.

Nesse sentido, as entrevistas realizadas junto aos gestores das FAPs contribuíram com a primeira fase desse processo, permitindo a elaboração de um diagnóstico da organização em relação à sua gestão focada em conceitos e práticas da governança. Cabe ressaltar que essa etapa contou com a visão do gestor da FAP, baseada em seu conhecimento e experiência, contudo, não necessariamente reflete a efetiva prática observada na FAP.

As etapas do modelo de governança seguintes, ou seja, planejamento, monitoramento e auditoria, não foram objeto de estudo neste trabalho, contudo, ressalta-se a importância de avançar nesse processo, prosseguindo com a elaboração de um planejamento de ações que apontem para uma futura melhoria na gestão da organização dentro de uma visão de governança, seguindo assim para as etapas subseqüentes, ou seja, monitoramento e auditoria.

6.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo apresentou-se a aplicação do quadro de referência proposto em três FAPs. O objetivo foi avaliar a aderência da proposta da tese ao modelo de governança das FAPs e verificar sua aplicabilidade enquanto sistema de apoio à implementação dos conceitos e práticas de governança nessas organizações.

As aplicações permitiram verificar que é necessário ao gestor da FAP ter plena consciência do significado dos princípios de governança e saber relacionar as práticas de gestão da FAP a cada princípio. Caso contrário, as respostas às entrevistas podem não ser condizentes com a efetiva prática na FAP. Uma forma de melhorar este aspecto futuramente é pela modificação da estrutura de questionamentos colocados ao gestor. Observou-se esta possibilidade na aplicação de partes específicas da entrevista.

Uma constatação importante da aplicação do quadro de referência está no fato de que nem sempre o grau de importância dado pelo gestor reflete a efetiva prática observada na FAP, quer seja porque este pode refletir uma preferência de momento decisório da fundação ou, como no caso do entendimento de uma pergunta, pode ser causado pela incompreensão do gestor sobre o princípio. Nesse caso, ao contrário da pergunta da entrevista, que pode ser melhorada, acredita-se que é o significado efetivo do princípio que deve ser compreendido pelo gestor, o que pode ocorrer a partir da implantação da cultura pela governança na FAP.

A adoção das escalas nominais para os indicadores das dimensões e para o índice geral de governança facilita o processo de identificação de ações recomendáveis à FAP no sentido de melhorar sua atual condição de governança.

A gestão do modelo de governança adotado, apesar de manter-se limitado a uma de suas fases – diagnóstico, auxilia a gestão da FAP sob uma visão de melhoria continuada, focada em conceitos e práticas de governança.

7. CONCLUSÕES E FUTUROS TRABALHOS

7.1. CONCLUSÕES

O foco principal desta tese é a análise da governança no âmbito dos agentes públicos de fomento dos SRCT&I. A literatura confirma a importância da governança na atualidade, e na dimensão pública, observa-se que de modo geral a governança implica em um conjunto de estruturas, mecanismos e processos para a prática da gestão pública, na interatividade entre múltiplos atores e na adoção de princípios que representam orientações para a aplicação de suas regras.

A governança no domínio específico dos agentes públicos de fomento dos SRCT&I se insere nesse escopo de entendimento, isto é, trata-se de um processo interativo que envolve diversos atores, mecanismos e práticas administrativas com a participação ativa do governo, voltado para uma gestão eficiente e eficaz com vistas a confirmar os objetivos da organização.

A literatura revela que estudos sobre governança em CT&I são limitados, e em função da importância do assunto, entende-se que o caráter complexo inerente à governança nessa área é o principal desafio para a condução de estudos nesse campo.

O objetivo geral desta tese foi conceber um quadro de referência com vistas a apoiar a gestão da governança em agentes públicos de fomento dos SRCT&I. Para efetivar esse quadro, o objeto de análise foi delimitado às FAPs. O objetivo proposto foi alcançado tendo em vista que o quadro em questão possibilita formas de visualização da posição de uma FAP em relação à adoção de conceitos e práticas de boa governança como forma de potencializar a busca de oportunidades de melhoria continuada.

Em relação ao alcance dos objetivos específicos da pesquisa, para tornar mais visível e sintetizar as conclusões, estes são apresentados de forma itematizada, seguir.

- *Determinar os princípios de governança e respectivos fatores a serem averiguados em agentes públicos de fomento dos SRCT&I.* Com base em revisão de literatura

nas temáticas de governança, sistemas de inovação e governança em CT&I, foram estabelecidos os princípios de governança e respectivos fatores que deveriam ser averiguados junto aos agentes públicos de fomento dos SRCT&I para efeitos de avaliação de sua governança. A adoção dos princípios da transparência, participação e prestação de contas se deu em função de que estes apresentam maior índice de freqüência na literatura; já os princípios da eficiência e eficácia foram adotados em função da ênfase desta tese na análise do desempenho da organização de fomento a CT&I. Por fim, a adoção do princípio da liderança e coordenação de atores foi escolhida tendo em vista a natureza de atuação das FAPs nos SRCT&I.

- *Formular um quadro de referência para apoiar a gestão da governança desses agentes, com base nos princípios e fatores de governança considerados mais relevantes na literatura.* Para atender a esse objetivo, os princípios e fatores de governança foram relacionados aos dados operacionais da FAP e aos macroprocessos da organização e, em seguida, explicitados por um conjunto de questionamentos realizados junto aos gestores das fundações. Na seqüência, estabeleceu-se a ponderação dos princípios e fatores de governança e o tratamento das respostas qualitativas em escala numérica. Posteriormente, elaborou-se a fórmula para cálculo dos indicadores parciais relacionados a cada princípio de governança e do índice geral de governança da FAP, indicando-se ainda a escala nominal para classificação desse índice.
- *Avaliar a aderência do quadro de referência ao modelo de gestão da governança das FAPs.* Esse objetivo foi alcançado por meio da aplicação do quadro de referência a três FAPs da região sul do país. Tal ação permitiu verificar a aderência do quadro de referência aos processos organizacionais de governança, bem como identificar a posição da organização em relação à adoção de conceitos e práticas de governança e oportunidades de melhoria continuada que podem ser abordadas tanto

por FAPs que obtiveram índices ruins como para aquelas com melhores resultados.

A relevância deste estudo se encontra em criar uma sistemática para as FAPs brasileiras, alicerçada em constructos científicos que permitam uma melhor visualização e aceitação das atividades realizadas por essas organizações. Nota-se que a importância desses agentes de fomento dos SRCT&I em nível de problemática nacional é inquestionável, conforme apresentado no Capítulo 3, contudo, estes são constantemente questionados sobre sua relevância a nível estratégico no desenvolvimento de um país.

Este trabalho objetivou ser um facilitador das ações das FAPs no conceito de governança, sendo que sua relevância pode ser vista ainda pela complexidade das várias dimensões que precisam ser interfaceadas. Outro fator de relevância da pesquisa está no potencial de comunicação à sociedade das ações das FAPs, pois os indicadores permitem o entendimento rápido de diferentes dimensões de governança da fundação. A capacidade de comunicar suas ações e sua efetividade em termos de resultados é um dos fatores mais desejados pelas FAPs.

O quadro de referência proposto não tem a pretensão de ser conclusivo, uma vez que existem peculiaridades na gestão dos agentes de fomento a CT&I que podem ser incorporadas num processo de melhoramento continuado. Esse quadro é útil para o momento e situação atuais, uma vez que fatores sociais, econômicos e tecnológicos poderão interferir significativamente, podendo seus fatores de análise e ponderações ser alterados.

Outro fator a ser registrado é que toda ponderação é representativa do grupo entrevistado, não sendo possível, no momento, fazer conjunturas gerais ou proposições em caráter geral, ou seja, o processo correto do trabalho será, no futuro, reunir os gestores de todas as FAPs para um trabalho conjunto, que determinará para aquele momento e aquele grupo outras relevâncias para o Quadro de Referência.

O que se pretendeu neste trabalho foi estabelecer o modelo de construção de indicadores de governança a partir de fatores verificáveis nos processos e no ambiente da FAP e, também, verificar a exequibilidade do modelo e a pertinência em relação aos resultados obtidos. Nesse sentido, acredita-se que a

lógica está clara, o modelo está simples e os resultados obtidos são aderentes a uma realidade esperada.

Há, ainda, oportunidades de pesquisas futuras ao se revisitar o ciclo (i) análise da FAP; (ii) levantamento de fatores de processos por dimensão de governança; (iii) cálculo e interpretação dos indicadores por dimensão de governança. Cada um destes estágios do modelo admite abordagens alternativas às adotadas na tese. Além disso, o objetivo maior dos indicadores de governança criados pode ser modificado da dimensão de auto-avaliação atual para um quadro geral aplicável com os mesmos parâmetros para um conjunto de FAPs. Nesse caso, uma dimensão adicional de governança deve ser incluída para avaliar a percepção da sociedade sobre os impactos e resultados da ação da FAP. Estas e outras questões identificam trabalhos futuros à pesquisa, conforme descrito a seguir.

7.2. TRABALHOS FUTUROS

Há mais de uma perspectiva para apontar possibilidades de trabalhos futuros para a presente tese. Em uma primeira perspectiva encontra-se o aperfeiçoamento de elementos constitutivos do Quadro de Referência proposto. Nesse caso, os trabalhos visam melhorias aos gestores das FAPs ao aplicarem o modelo proposto no processo de auto-avaliação de sua organização. Em uma segunda perspectiva está a criação de um quadro de referência equivalente para os gestores públicos avaliarem o conjunto de FAPs do país. Em uma terceira perspectiva encontram-se trabalhos relacionados a reflexões nos campos teórico e prático sobre a aplicação do modelo proposto na tese. Por fim, como quarta perspectiva está a aplicação do modelo proposto em outras áreas, uma vez que, de fato, não é exclusiva para CT&I.

No plano de aperfeiçoamento do modelo proposto, verificam-se as seguintes oportunidades de pesquisas futuras:

- Estudar o impacto da adoção de outras abordagens conceituais para os princípios de governança e da efetividade organizacional e verificação da percepção de gestores das FAPs sobre que visão da literatura melhor representa a realidade da fundação.

- Estudar a ampliação das dimensões de análise de gestão do modelo de governança, contemplando as etapas de planejamento, monitoramento e auditoria.
- Estudar a modificação do método utilizado em função da avaliação dos resultados obtidos, uma vez que o mesmo zera os percentuais relativos do princípio de governança considerado inferior a todos os outros, contudo, não significa que esse princípio tenha peso zero, conforme deduz o Método Mudge.
- Adequar a escala quantitativa numérica que permite à FAP localizar-se em uma determinada faixa de governança. Essas escalas deverão passar por processo de avaliação contínua, permitindo assim aos gestores o estabelecimento de políticas e melhorias, bem como novas formas de administração.
- Investigar a dimensão efetividade, ou seja, a percepção da comunidade científica em relação aos serviços prestados pelos agentes públicos de fomento a CT&I, tendo em vista que esta tese foi delimitada em relação a como o governo presta seus serviços à sociedade, ou seja, à dimensão eficiência e eficácia. Neste caso, conforme comentado anteriormente, o aperfeiçoamento do quadro de referência está na ampliação de seu objetivo original, que se estende da atual auto-análise de desempenho da FAP para a análise de percepção de resultados da fundação.

Quanto à criação de um quadro de referência geral e aplicável indistintamente a todas as FAPs do País, verificam-se as seguintes oportunidades de trabalhos futuros:

- Conhecer a visão de um número maior de gestores de FAPs quanto ao grau de importância dos princípios de governança, bem como a visão de especialistas em governança pública. Isso possibilitaria obter maior consenso em relação ao conjunto de pesos adotados para a ponderação da importância relativa dos princípios e, assim, ao aplicá-los em todas as FAPs do país, permitiria efetuar um *ranking* de práticas de governança no âmbito das FAPs.
- Adequar o quadro de referência proposto para futura aplicação junto a agências nacionais de fomento. As

agências nacionais de fomento são modelos de referência para boa parte das entidades estaduais e, como tal, o estudo em agência federal pode contribuir à criação de um modelo aplicável ao conjunto de FAPs. Além disso, também as agências federais necessitam cada vez mais de mecanismos de auto-avaliação e prestação de contas à sociedade alinhados aos princípios da governança pública.

Com relação à terceira perspectiva de trabalhos futuros, evidenciam-se as seguintes oportunidades de pesquisas:

- Atualizar as escolhas conceituais tomadas para as dimensões de governança com os avanços que esta área ainda deverá ter quanto à criação de métodos de análise quali-quantitativa.
- Aplicar o modelo em sistemas regionais de inovação e verificar se há correspondência entre uma boa colocação no índice proposto e resultados efetivos daquele sistema apontados por outros modelos de avaliação.
- Estudar a inclusão de dimensões específicas da gestão do conhecimento (como capital social e uso da rede de relacionamentos de parte da FAP) como fatores relacionados à *performance* de governança da FAP. Esta inclusão permitiria verificar, por exemplo, se FAPs com maior capital de relacionamentos tem maior captação orçamentária ou mais abrangência de suas ações de fomento.

Em relação à quarta perspectiva, o modelo proposto poderá ser aplicado em outras áreas, especialmente da gestão pública, tais como gestão municipal, gestão escolar, dentre outras. Para isso, faz-se necessário traduzir os princípios e respectivos fatores de análise da governança em entrevistas aos gestores e/ou avaliadores, para que estes explicitem variáveis quantitativas e qualitativas sobre os princípios que permitam o cálculo dos indicadores e do índice de governança. A idéia é utilizar cada vez mais observatórios para que a população possa não somente acompanhar, mas também influenciar a criação de indicadores e índices.

7.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gênese deste trabalho foi a identificação da seguinte oportunidade de pesquisa e de aplicação da mesma no universo de FAPs: a ausência de estudos e de modelos de análise de governança em organizações de fomento a CT&I. No levantamento da literatura, identificou-se o hiato de indicadores para análise da governança. Estas duas constações formaram o eixo conceitual e prático para a tese proposta e dão base ao objetivo de criação de um quadro de referência para avaliação da governança em um agente regional de fomento a CT&I. Ao se alcançar este objetivo, o trabalho ratificou seu caráter de ineditismo nos planos conceitual e prático e estabeleceu bases para avanços futuros, tanto na dimensão teórica como na análise da aplicação do quadro de referência nos sistemas regionais de CT&I.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e *accountability* em educação - subsídios para um debate iberoamericano. **Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, n.9, p.57-69, maio/ago 2009. ISSN 16464990.

AKTOUF, Omar. **Pós-globalização, administração e racionalidade econômica**: a síndrome do avestruz. São Paulo: Atlas, 2004.

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta. Sistema Nacional de inovação no Brasil: uma análise introdutória a partir de dados disponíveis sobre a ciência e a tecnologia. **Revista da Economia Política**, São Paulo, v.16, n.3, jul./set. 1996.

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta; SILVA, Leandro Alves; PÓVOA, Luciano. Diferenciação intersetorial na interação entre empresas e universidades no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.19, n.1, jan./mar. 2005.

ALMEIDA, Evandro Julião de. **O Reforço das Competências de Gestão nas Instituições Públicas**: governança e gestão no Poder Legislativo Municipal - estudo de caso na Câmara Municipal de Niterói. 2006. 227f. Dissertação - Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2006.

ALMEIDA, Célia *et al.* **Projeto**: Desenvolvimento de metodologia de avaliação do desempenho do sistema de saúde brasileiro (PRO-ADESS). Relatório Final. Rio de Janeiro, ago. 2003.

ALVES, Isabel Teresa Gama. **Guía Iberoamericana de la Administración Pública de la Ciencia - Brasil**. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI. 2001. Disponível em: <<http://www.oei.es/guiaciencia/brasil.htm>>. Acesso em: 08 jan. 2010.

AMARAL, Hudson Fernandes *et al.* Qualidade da Governança Corporativa das empresas na BOVESPA e internacionalização: Evolução 2002 – 2005. In: CONGRESSO DO INSTITUTO FRANCO-BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS – IFBAE, 4., Porto Alegre, maio 2007. p.1-16.

ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. **Governança corporativa: Fundamentos, desenvolvimento e tendências.** São Paulo: Atlas, 2004. 189 p.

ARRUDA, Fernanda de Souza. **Avaliação em Ciência, Tecnologia e Inovação: O Caso do Programa de Propriedade Intelectual da Fapesp.** 2008. Dissertação (Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, 2008.

ARRUDA, Mauro; VERMULM, Roberto; HOLLANDA, Sandra. **Inovação Tecnológica no Brasil: A indústria em busca da competitividade global.** Anpei, São Paulo, 2006. (ISBN: 85-60364-00-5). Disponível em: <www.anpei.org.br/download/estudo_anpei_2006.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2011.

BANA E COSTA, C. A. **Structuration, Construction et Exploitation d'un Modele MCDA.** Lisboa - Portugal, 1992. Tese de Doutorado - Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 1992.

BARRET, Pat. **Better Practice Public Sector Governance.** Australian National Audit Office (ANAO). 2003. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au/uploads/documents/>>. Acesso em: 23 ago. 2008.

BARRETT, Pat. **Achieving better practice corporate governance in the public sector.** Austrália: 2005. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au>>. Acesso em: 03 ago. 2005.

BENEDICTO, Samuel Carvalho de; RODRIGUES, Ângelo Constâncio; ABBUD, Emerson Luiz . Governança Corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público. In:

ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO – ENEGEP, 28., Rio de Janeiro, 2008, p.1-7.

BENTO, Leonardo Valles Bento. **Governança Global**: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização. 575f. 2007. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

BOGONI, Nadia Mar *et al.* Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação nº 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.44, n.1, p.119-142, jan./fev. 2010.

BOMFIM, R. T. Administração política e governança corporativa: que novas contribuições para o desenvolvimento epistemológico da Administração? **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador, v.4, n.4, p.9-29, 2010.

BORGES, Mario Neto. Brasil ainda engatinha na área da inovação. **Jornal da Ciência**, Rio de Janeiro, 03 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.jornaldaciencia.org.br/Detailhe.jsp?id=68837>>. Acesso em: 03 jan. 2011.

BOUNASSAR FILHO, Jorge. **Integração das FAPs com a política federal de C&T**. Publicado em 12 jul. 2004. Disponível em: <<http://www.universia.com.br/materia/materia.jsp?id=4500>>. Acesso em: 11 set. 2008.

BOUNASSAR FILHO, Jorge. As FAPs e a Construção do Sistema Nacional de CT&I. **Gestão C&T**. Informação e Comunicação para os Sistemas Estaduais e Municipais de C&T. ABIPTI - Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica. Brasília, n.79, v.7, p.1-8, abr. 2007. Disponível em: <http://www.gestaoct.org.br/impreso/pdfs/gestaoct_79.pdf>. Acesso em: 11 set. 2008.

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n. 3. 2003.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de Auditoria: Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2002. 24 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, v.47, n.1, jan./abr. 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRITO CRUZ, Carlos Henrique de; CHAIMOVICH, Herman. Brasil. **Relatório UNESCO sobre Ciência 2010**. O atual status da ciência em torno do mundo. Divisão de Política Científica e Desenvolvimento Sustentável da UNESCO. 2010.

CADBURY COMMITTEE. **Report of the committee on the financial aspects of corporate governance**. London, 1992. Disponível em: <<http://www.ags.gov.au>>. Acesso em: 05/08/2010.

CARVALHO, A. G. Governança corporativa no Brasil em perspectiva. In: SILVA, A. L. C.; LEAL, R. P. C. (Orgs.). **Governança corporativa: evidências empíricas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Sistemas de Inovação: Políticas e Perspectivas. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, Ministério da Ciência e Tecnologia. Centro de Estudos Estratégicos, n.8, maio 2000.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Discussing innovation and development: converging points between the Latin American scholl and the innovation Systems perspective? **Working Paper Series**, n.08-02, 2008. The Global Network for Economics of Learning, Innovation, and Competence Building System. Disponível em: <[www.globelics, org](http://www.globelics.org)>. Acesso em: 10 maio 2010.

CGC. COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **How the Commission was formed**. 2003. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/186757/-The-Commission-on-Global-Governance-CGG>>. Acesso em: 26 ago. 2008.

CGEE. CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Quadro de atores selecionados no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação**. Série documentos técnicos, 6. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010a. 98p.

CGEE. CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Descentralização do Fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil**. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010b. 154p.

CHAGAS, José Ferreira. Governança Corporativa: aplicabilidade dos conceitos e indicadores às pequenas e médias organizações e o papel dos profissionais de contabilidade. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE, 17., 2004, Santos. **Anais...** Santos, 2004, v. 1. p.424-439.

CHARNES, A., COOPER, W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision-making units, **European Journal of Operational Research**, v.2, p.429-444, 1978.

CNCTI. CONFERÊNCIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **Sessão Plenária 5: Democratização e Cidadania**. Brasília, p.141-145, maio 2010a.

CNCTI. CONFERÊNCIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **Conferências Regionais, Estaduais e Fórum dos Secretários Municipais**. CD. 2010b.

CNCTI. CONFERÊNCIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **O Brasil no Mundo**. Painel. 2010. Disponível em: <<http://www.fapesq.rpp.br/web/noticia/exibe/noticia/1632>>. Acesso em: 03 jan. 2011c.

CONFAP. CONSELHO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES ESTADUAIS DE AMPARO À PESQUISA. **AS FAPs**. Disponível em: <<http://www.confap.org.br/asfaps.php>>. Acesso em: 01 jun. 2010a.

CONFAP. CONSELHO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES ESTADUAIS DE AMPARO À PESQUISA. **Estatuto do Confap**. Disponível em: <<http://www.confap.org.br/estatuto.php>>. Acesso em: 01 jun. 2010b.

COOKE, P. **Regional Innovation Systems**: competitive regulation in the new Europe. *Geoforum*, 23, 365-382, 1992.

COOKE, Philip *et al.* Regional innovation systems: institutional and organisational dimensions. **Research Policy**, n. 26, p. 475-491, dec.1997.

COOKE, P. Regional Innovation Systems: General Findings and Some New Evidence from Biotechnology Clusters. **Jornal of Tecnology Transfer**, n.27, p.133-145, 2002.

COOKE, P. Regional innovation system – an evolutionary approach. In: COOKE, P.; HEIDENREICH, M.; BRACZYK, H. J. **Regional innovation systems**: the role of governance in globalized world. London: Routledge, 2004, p.1-18.

COURT, Julius; HYDEN, Goran; MEASE, Ken Mease. **Assessing Governance**: Methodological Challenges. World Governance Survey Discussion Paper 2. United Nations University, Aug. 2002.

CROSSAN, Mary M.; LANE, Henry W.; WHITE, Roderick E. An Organizational Learning Framework: From Intuition to Institution. **The Academy of Management Review**, v.24, n.3, jul. 1999, p.

522-537. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/259140>>. Acesso em: 11 fev. 2011.

CSILLAG, João Mario. **Análise do valor**: metodologia do valor: engenharia do valor, gerenciamento do valor, redução de custos, racionalização administrativa. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1995.

CUNHA, Idaulo José. **Análise das formas e dos mecanismos de governança e dos tipos de confiança em aglomerados produtivos de móveis no sul do Brasil e em Portugal e na Espanha (Galícia) e a associação com a inserção internacional e com a competitividade**. 2006. 426p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

CVM. COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS.

Recomendações da CVM sobre governança corporativa. 2002. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br>>. Acesso em: 18 ago. 2006.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public service: Serving not steering**. Armonk: M. E. Sharpe, 2003.

DENHARDT, Robert B. **Teoria Geral da Administração Pública**. 5.ed. São Paulo: Thomson/Wadsworth, 2008.

DERENUSSON, M. S. **Governança em Ciência e Tecnologia: os fundos setoriais**. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2004.

DICTIONARY and Thesaurus. **Merriam-Webster Online**, 2010. Disponível em: <<http://www.merriam-webster.com>>. Acesso em: 05 fev. 2011.

DUARTE, Ricardo S. **Práticas de Governança Corporativa**. Estudos de Casos em Organizações de Serviços Educacionais. 2007. 104p. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

EDQUIST, C. (ed.). **Systems of innovation, technologies, institutions and organizations**. London, Pinter. 1997.

EDQUIST, C. Reflections on the Systems of Innovation Approach. **Science an Public Policy**, v.31, n.6, dec. 2004.

EDWARDS, M. Public Sector Governance – future issues for Australia. **Journal of Public Administration**, v.61, n.2, jun. 2002.

EISENHARDT, Kathleen. Building Theories from Case Study Research. **Academy of Management Review**, vol. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

ELIAS, Luiz Antonio. A inovação tecnológica em tempos de crise. In: FÓRUM NACIONAL CONSECTI-CONFAP. Curitiba, abr. 2009.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. **University in the Global Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations**. Cassell Academics. London, 1997.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university-industry-government relations. **Research Policy**, v.29, Elsevier Science B.V., 2000.

EUROPEAN COMMISSION. **European Governance - A White Paper**. 2001. Disponível em:
<http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm>. Acesso em: 15 jul. 2008.

EUROPEAN COMMISSION. **Governance**. Disponível em:
<http://ec.europa.eu/governance/governance/index_en.htm>. Acesso em: 02 ago. 2008.

FAPDF. FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA DO DISTRITO FEDERAL. **Plano Estratégico**. Novos Desafios e Novas Prioridades. Brasília, DF, 2006.

FERREIRA, Angela Abdo Campos. **Governança Corporativa e os Impactos na Gestão Hospitalar e nos Arranjos Contratuais** - Um Estudo de Caso numa S.A. Hospitalar Capixaba. 2006. 86p. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade Economia e Finanças, Vitória, 2006.

FERREIRA, Sinésio Pires; NEGREIROS, Rovenia Maria Carvalho. Indicadores, avaliação e instrumentos de gestão: a necessidade de coordenação. **Parcerias Estratégicas**, n.20. p.1095-1109, jun. 2005.

FERREIRA, Roberto do Nascimento *et al.* Governança Corporativa e Desempenho nos Ambientes Institucional, Legal e Cultural Brasileiros. In: SEMEAD, 12. Empreendedorismo e Inovação, ago. 2009. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/trabalho sPDF/419.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2010.

FINEP. FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. **A Empresa**. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/o_que_e_a_finep/a_empresa.asp?codS essaoOqueeFINEP2>. Acesso em: 12 set. 2008.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, VIII, Panamá. **Anales...** Panamá, oct. 2003, p.28-31.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PICOLIN, Lidice Meireles. Governança Corporativa em empresas estatais: Avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.6, p. 1163-88, nov./dez. 2008.

FRAGOSO, Adriana Rodrigues. **Percepções de Representantes de Organizações Não-Governamentais (ONGs) dos Estados da Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte sobre a Aplicabilidade de Padrões de Governança Corporativa em Processos de Gestão Organizacional**. 2004. 147f. Dissertação (Programa Multiinstitucional e Inter-regional de

Pós-graduação em Ciências Contábeis) - Universidade de Brasília, da Universidade Federal da Paraíba, da Universidade Federal de Pernambuco e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Recife, 2004.

FREEMAN, C. **Technology policy and economic performance**: lessons from Japan. Printer Publishers, Londres, 1987.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica**, v.1, n.1, p. 136-150, Jan./Abr. 2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/rac-e>>. Acesso em: 11 jan. 2011.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GOMES, Eduardo Biacchi. União Européia e Mercosul - Supranacionalidade versus Intergovernabilidade. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 46, 31/10/2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2335#_ftnref44>. Acesso em: 09 abr. 2011.

GONÇALVES, A. O Conceito de Governança. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. 14., Fortaleza, CE. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p.197-198. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus///arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2008.

GRAÇA, C. A. **Governança e inovação tecnológica em APLs**: um estudo de caso no APL calçadista de Birigüi, SP. 2007. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. Governance Principles for a Protected Areas in the 21st Century. Institute on

Governance. In: THE FIFTH WORLD PARKS CONGRESS DURBAN, South Africa, 2003. Disponível em: <http://www.iog.ca/publications/pa_governance2.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2008.

GUEDES, Maria do Socorro Barbosa. **As práticas de boa governança na gestão das empresas públicas federais vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. 2008. 150 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2008.

GUSMÃO, Regina. Concentração regional da C&T no Brasil: a supremacia de São Paulo na configuração do padrão técnico-científico nacional. In: JORNADAS LATINOAMERICANAS DE ESTUDIOS SOCIALES DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA – ESOCITE, 6., Colômbia, 2006.

HAQUE, M. S. Governance and bureaucracy in Singapore: contemporary reforms and implications. **International Political Science Review**, v. 25, n. 2., 2004.

HARTWICH, Frank; ALEXAKI, Anastásia; BAPTISTA, René. **Gobernabilidad de los Sistemas de Innovación en Bolívia: Lecciones para las Políticas de Innovación Agrícola**. International Food Policy Research Institute, 2007. Disponível em: <<http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp00735sp.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2010.

HILL, J. A general framework for model-based statistics. **Biometrika**, v.77, n.1, p. 115-26, 1990.

HIRATA, Newton. **Demandas Empresariais em Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil a Partir dos Anos 1990**. 2006. 180p. Tese (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

IBGC. INSTITUTO BRASILEIRO DO GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Governança Corporativa**. Disponível em:<<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=17>>. Acesso em: 22 out. 2009.

IFAC. INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS.

Study 13 - Corporate governance in the public sector: a governing body perspective. 2001. Disponível em: <<http://www.ifac.org>>. Acesso em: 02 maio 2009.

INRIA e FAPESB recebem projetos. Disponível em: <<http://www.ufrb.edu.br/aai/index.php/arquivo-de-noticias/98-inria-e-fapesb-recebem-projetos-franca-ate-1o-de-marco-de-2011>>. Acesso em: 06 jan. 2011.

INSULZA, F. M. **Ciência, tecnologia, engenharia e inovação**: uma visão para as Américas no século XXI. Prefácio 2.ed. Organização dos Estados Americanos (OEI). Washington D.C., 2005. p.10.

JENSEN, Michael. **A theory of the firm**: governance, residual claims, and organizational forms. 1.ed. Harvard University Press, 2001. 320p.

JESOVER, F.; KIRKPATRICK, G. The revised OECD Principles of Corporate Governance and their Relevance to Non-OECD Countries. **Corporate Governance**, v.13, n.2, p.127-136, mar. 2005.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart Kraay. **Governance Indicators**: Where Are We, Where Should We Be Going? The World Bank, 2008.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. **Governance Matters VII**: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007. 2008. World Bank Policy Research Working Paper No. 4654. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1148386>. Acesso em: 25 ago. 2008.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. **Governance matters**. World Bank Policy Research Working Paper 2196, World Bank, 1999. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatrs.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2008.

KICKERT, Walter J. M. Public governance in the Netherlands: in the alternative to angloamerican managerialism. **Public Administration**, v.75, p.731-752, 1997.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v.40, n.3, p.479-99, maio/jun. 2006.

KITAGAWA, C. H. **Nível de Adesão de Empresas Latino-Americanas aos Princípios de Governança Corporativa Recomendados pela Oecd**. 2007. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2007.

KNACK, Stephen; KEEFER, Philip. Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. **Economics and Politics**, v.7, p.207-227, 1995.

KNACK, Steve; MANNING, Nick. **Towards Consensus on Governance Indicators**: selecting public management and broader governance indicators. World Bank, mar. 2000.

KOOIMAN, Jan. **Governing as governance**. Londres: Sage Publications, 2006.

KOPPELL, Jonathan G.S. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Mulpiple Accountabilities Disorder. **Public Administration Review**, v.65, n.1, jan./feb. 2005.

LA PORTA, Rafael; SHLEIFER, Andrei; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio; VISHNY, Robert. Investor protection and corporate governance. **Journal of Financial Economics**, v. 58, p. 3-27, oct. 2000.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1995.

LAMEIRA, Valdir de Jesus. **Governança corporativa, risco e desempenho das companhias abertas brasileiras – uma**

análise do relacionamento entre as práticas de governança corporativa, o risco e o desempenho das companhias abertas brasileiras. 2007. 197p. Tese (Doutorado) - Departamento de Administração, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

LEAL, Edvalda Araujo; FAMÁ, Rubens. Governança nas Organizações do Terceiro Setor: Um estudo de caso. In: SEMEAD, 10., FEA/USP, p.1-15, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/10semead/sistema/resultado/trabalhosPDF/400.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2009.

LIVRO AZUL da 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010. 99 p. ISBN 978-85-60755-37-0.

LONGO, W. P. **Conceitos Básicos sobre Ciência e Tecnologia, Ciência e Tecnologia**: alguns aspectos teóricos. Escola Superior de Guerra, 1987. Revisto e atualizado em jul. 2004.

LOPES, A. C. *et al.* Uma Trajetória de Sucesso na Piscicultura: Construindo uma Empresa Sustentável Utilizando a Capacidade Coletiva de Inovação. In: SEMEAD, 13., Setembro 2010. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/13semead/resultado/trabalhoSPDF/916.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2010.

LORENZI, Antonio G. de A. **A Gestão de um Instituto Privado de Pesquisa na Dinâmica da Inovação no Brasil**: caso Cits. 2003. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) - Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná, Curitiba, 2003.

LU, S. C.; CAI, J. A collaborative design process model in the sociotechnical engineering design framework. **Artificial Intelligence for Engineering Design, Analysis and Manufacturing**, v.15, p.3-20, 2001.

LUNDVALL, B.A. **National systems of innovation: Toward a theory of innovation and interactive learning.** London: Pinter, 1992.

LYNN, Laurence E. Jr. et.al. **Improving governance: A new logic for empirical research.** Washington, DC: Georgetown University Press, 2001. 212p.

LYNN, Laurence E. Jr.; HEINRICH, Carolyn J.; HILL, Carolyn. Studying governance and public management: Why? How? In: HEINRICH, Carolyn J.; LYNN, Jr. Laurence E. (editors). **Governance and performance: New perspectives.** Washington, DC: Georgetown University Press, 2000, 349p.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragem e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação.** Rio de Janeiro: IPEA, 2001. Texto para discussão, n. 787. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0787.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2010.

MARINI, Caio; MARTINS Humberto. Um governo matricial: Estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., Madrid, Espanha, nov. 2004.

MARQUES, M. da C. da C. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v.11, n.2, p.11-26, abr./jun. 2007.

MATHIESEN, Henrik. **Management ownership and financial performance.** PhD dissertation, series 18.2002. Copenhagen Business School, 2002.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.2, n.1, p.110-135, jan./mar. 2010.

MAXWELL. **Conceptual Framework What Do You Think Is Going On?** Disponível em: <http://www.sagepub.com/upm-data/5056_Maxwell_Chapter_3.pdf. 03-Maxwell.qxd 10/1/2004 3:13 PM Page 33>. Acesso em: 05 jan. 2011.

MAZO, Carlos Magro. **Plan Nacional y cultura científica**. El Pan Nacional de I+D+i (2008-2011) a examen. 2008. p.141-154. Disponível em: <http://www.madrimasd.org/informacionidi/revistas/monograficos/monografias/monografia21/21_18.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2010.

MCT. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **O MCT**. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/105.html?execviev=>>>. Acesso em: 06 jun. 2010.

MELO, Lucia Carvalho Pinto de. **Descentralização do Fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil**. Brasília – DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010a. 154p.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 119p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração de Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MENDES, Francisco Antero Horta. Governança Corporativa no Setor Público – Análise do Conceito e um Estudo de Caso do Banco Central do Brasil. **Revista de Gestão Pública**, Distrito Federal, v.2, n1., p.5-22, jan./jun. 2008.

MILLS, A. C. **A auditoria da qualidade**: uma ferramenta para avaliação constante e sistemática da manutenção da qualidade. 5.ed. São Paulo: Makron Books, 1994.

MINDLIN, Sérgio Ephim. **A governança de fundações e institutos empresariais**: um estudo exploratório. 2009. 229 p.

Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MOTTA, Teresa Lenice N. da G. **Sistema de inovação regional e desenvolvimento tecnológico**. Disponível em:

<www.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/download/.../164>. Acesso em: 07 jul. 2010.

MUDGE, A.E. **Value Engineering: a systematic approach**. New York: McGraw-Hill, 1971. 286p.

MUNEVAR, M. Victoria Whittingham. Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., Lisboa, Portugal, p.8-11, oct. 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043406.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2010.

MURITIBA, S. N. *et al.* Governança Corporativa no Brasil: Uma Análise Bibliométrica das Publicações dos Últimos Doze Anos. In: SEMEAD, 13., set. 2010.

NELSON, R. **National innovation systems: a comparative analysis**. New York, Oxford: Oxford University, 1993.

NELSON, R.; ROSENBERG, N. Technical innovation and national systems. In: NELSON, R. (ed). **National innovation systems: a comparative analysis**. New York, Oxford: Oxford University, p. 3-21, 1993.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO. **Corporate Governance of State-Owned Enterprises**. A Survey of OECD Countries, 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en_2649_34847_34046561_1_1_1_37439,00.html>. Acesso em: 22 ago. 2008.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO. **Principles of Corporate Governance**. 2004. Disponível em:

<http://www.oecd.org/document/49/0,3343,en_2649_34813_31530865_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 22 ago. 2008.

OLIVEIRA, Elísio Corrêa de. **Governança corporativa nas IES brasileiras**: uma proposta para o setor de educação no Brasil, e os impactos do SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior). 2006. 125p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração e Economia) - Faculdade de Economia e Finanças IBMEC, Rio de Janeiro, 2006.

OLIVEIRA, Elisângela Lizardo de *et al.* Os Pós-Graduandos e a Agenda Estratégica em Ciência, Tecnologia e Inovação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. 4. 2010. Disponível em: <<http://cncti4.cgee.org.br/index.php/documentos-das-sessoes>>. Acesso em: 06 jan. 2011.

OLIVEIRA, José Aldemir de; RAMOS, Flávio de Barros e Azevedo. Os desafios para a Governança de CT& no Estado do Amazona. **T&C Amazônia**, v.15, n.6, p.1-17, out. 2008.

OMAN, Charles; BLUME, Daniel. Corporate governance: a development challenge. **Policy Insights**, n.3, OCDE, 2005. Disponível em: <www.oecd.org/dataoecd/45/28/34342435.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2008.

OSBORNE, D.; GABLER, T. **Reinventando o governo**: Como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 7.ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PACHECO *et al.* **Caderno de Variáveis e Indicadores SIFAPs**. Florianópolis: Ed. EGC/UFSC. Abr. 2010. 40p.

PALLOT, J. A wider accountability? The Audit Office and New Zealand's bureaucratic revolution. **Critical Perspectives on Accounting**, 2003.

PATEL, Pari; PAVITT, Keith. National Systems of Innovation Under Strain: the internationalisation of corporate R&D. *Electronic*

Working Papers Series. **Science Policy Research**, n.22, Sussex University, 1998.

PAUPERIO, Alexandre Tocchetto; ASSMANN, Fábio Luís. Gestão e Regulamentação de CT&I. In: CONFERÊNCIA ESTADUAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NA BAHIA. Relatório de Atividades. 2005. p.27-36. Disponível em: <www.fapesb.ba.gov.br/cti/temas-de-ct-i/...2005.../download>. Acesso em: 10 ago. 2010.

PORCARO, Rosa Maria. Indicadores da sociedade atual - informação, conhecimento, inovação e aprendizado intensivos. A perspectiva da OECD. **DataGramZero**, Rio de Janeiro, v.6, n.4, ago 2005.

RAUEN, André Tortato; FURTADO, André Tosi; CÁRIO, Silvio Antônio Ferraz. Processo Inovativo na Indústria de Software de Joinville (SC): uma análise a partir do marco teórico neo-schumpeteriano. **Revista Brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro, RJ, n.8, v.2, p.437-480, jul./dez. 2009.

RAUPP, Marco Antonio; NADER, Helena. Educação e Ciência & Tecnologia. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, 4., Sessão Plenária 4: Educação de Qualidade desde a Primeira Infância. Brasília, maio 2010, p.5-9.

RAVALLION, Martin. **A Pobreza Global Reavaliada**: Uma Réplica a Reddy. Centro Internacional de Pobreza. 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager66.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

REZENDE, Sérgio M. Evolução da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação e dos seus instrumentos de apoio. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: síntese das conclusões e recomendações. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Gestão de Estudos Estratégicos, 2006.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability.** Philadelphia: Open University Press, 1997. 256 p.

RIBEIRO NETO, Ramon Martinez; FAMÁ, Rubens. A Importância da Governança Corporativa na Gestão das Empresas – o caso do Grupo Orsa. In: SEMEAD. 6., FEA/USP, p.1-12, 2003. Disponível em: <www.ead.fea.usp.br/.../003Fin%20-%20A%20Importância%20da%20Governança.doc>. Acesso em: 12 abr. 2009.

SÁBATO, J.; BOTANA, N. La ciência e la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. **Revista de la Integración.** p.15-36, 1968. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integ/integ1B.asp>>. Acesso em: 03 abr. 2009.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. **Revista de Ciências da Administração**, v.11, n.25, p.97-120, set./dez. 2009.

SAMPAIO, Manoel Serrão Borges de. **A contribuição dos fundos públicos para o financiamento ambiental: o caso do FNMA.** Brasília, 2006. 186 p. Dissertação (Mestrado) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SANTANA JUNIOR *et al.* Transparência Fiscal Eletrônica: Uma Análise dos Níveis de Transparência Apresentados nos Sites dos Poderes e Órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v.3, n.3, p.62-42, set./dez. 2009.

SANTOS, Joséte Florencio dos; LEAL, Ricardo Pereira Câmara. **Práticas de Governança Corporativa em Empresas Familiares não-Listadas de Capital Aberto.** Disponível em: <<http://virtualbib.fgv.br/ocs/index.php/ebf/7EBF/paper/viewFile/1818/928>>. Acesso em: 21 mar. 2010.

SANTOS, Dalci Mari dos; SANTOS, Marcio Miranda. **O Papel do CGEE no Fortalecimento dos Processos de Governança em Ciência, Tecnologia e Inovação**. Disponível em: <http://www.sbpcnet.org.br/livro/57ra/programas/CONF_SIMP/textos/dalcisantos.htm>. Acesso em: 10 jun. 2010.

SANTOS, Maria Carolina; BOZI, Alva Livia Tallon. O Papel dos Institutos de Pesquisa do MCT (IPs e OSs) na Formulação e Execução da Política de C,T&I para o Desenvolvimento Sustentável do Brasil. Proposta para Política de CT&I para o Desenvolvimento Social. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, 4., Sessão Plenária 5: Democratização e Cidadania. Brasília, maio de 2010, p.141-145.

SANTOS, Carlos César Ribeiro Santos. **A importância da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb) para o Desenvolvimento do Capital Humano no Estado**. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos07/1426_ArtigoFapesb1.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2010.

SATHLER, L. **Governança no Terceiro Setor: Estudo Descritivo-Exploratório do Comportamento de Conselhos Curadores de Fundações Empresariais no Brasil**. São Paulo, 2008. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SCHEDLER, K. Networked policing: Towards a public marketing approach to urban safety. **German Policy Studies**, v.3, n.1. 2006.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1997.

SCHWELLA, E. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. **Revista do Serviço Público**, v.56, n.3, jul./set. 2005.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.2, p.347-69, mar./abr. 2009.

SENA, Odenildo. **Aposta na integração**. Agência FAPESP. mar. 2007. Disponível em: <<http://www.agencia.fapesp.br/materia/6878/entrevistas/aposta-na-integracao.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2010.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. A Survey of Corporate Governance. **The Journal of Finance**, v.52, n.2, p.737-783, jun. 1997.

SICSÚ, A. B.; LIMA, J. P. R. Regionalização das políticas de C&T: concepção, ações e propostas tendo em conta o caso do Nordeste. **Parcerias Estratégicas**, n.13. Brasília: CGEE, p.23-41, 2001.

SILIMPERI, Diana R. *et al.* A framework for institutionalizing quality assurance International. **Journal for Quality in Health Care**, v.14, Supplement 1, p.67-73, 2002.

SILVA, Evandro Mirra de Paula e. Democracia a serviço da ciência e tecnologia. In: CADERNOS DA SBPC. 57^a. Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Reunião Anual, Ciência & Tecnologia e Desenvolvimento, p.17-21, 2005.

SILVA, Rosa Eliane Dias Rodrigues. **Ciência e Tecnologia nas Constituições Brasileiras**. Da Vinculação de Receitas: O Caso das Fundações de Apoio à Pesquisa – FAP's. 2008. 159p. Dissertação (Mestrado) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4.ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005, 138 p.

SILVEIRA, A. D. M. da. **Governança Corporativa e Estrutura de Propriedade**: Determinantes e Relação com o Desempenho das Empresas no Brasil. São Paulo: Saint Paul Editora, 2006.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança corporativa e estrutura de propriedade**: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil. 2004. 205f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli. **Governança Corporativa, Desempenho e Valor da Empresa no Brasil**. 2002. 152p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da; BARROS, Lucas Ayres B. de C.; FAMÁ, Rubens. Determinantes do Nível de Governança Corporativa das Companhias Abertas Brasileiras. In: SEMEAD, 7., p.1-13, 2004.

SOUZA, Flávia Cruz de; SIQUEIRA, Jean Francisco. Convergência da Nova Administração Pública para Governança Pública: Uma Análise dos Artigos Internacionais e Nacionais Publicados entre 2000 e 2006. In: CONGRESSO USP INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 4. São Paulo, jan. 2007.

STREIT, Rosalvo Ermes. **Um Modelo Baseado em Agentes para a Análise da Governança Regulamentar do Sistema Financeiro**. Porto Alegre, 2006. 286 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, 2006.

STREIT, Rosalvo E.; KLERING, Luís R. Governança Pública sob a Perspectiva dos Sistemas Complexos. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, Rio de Janeiro, nov. 2004.

SUZIGAN, W. **Interações de Universidades/Institutos de Pesquisa e Empresas no Brasil**. Projeto de Pesquisa submetido à FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Campinas, Instituto de Geociências, UNICAMP, 2006.

SUZIGAN, Wilson; ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta e. **A interação entre universidades e empresas em perspectiva histórica no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2008. 27p. (Texto para discussão 329).

TIMMERS. Hans. **Government Governance**. Corporate governance in the public sector, why and how? The Netherlands Ministry of Finance, 2000.

TIRYAKI, Gisele Ferreira Tiryaki. Desenvolvimento institucional e o envolvimento do setor privado na provisão de infra-estrutura. **Econ. aplic.**, São Paulo, v.12, n 3, p. 499-525, jul./set. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v12n3/v12n3a07.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

UNDP. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Governance Indicators: a users' guide**. 2004. Disponível em: <<http://www.undp.org/governance/docs/policy-guide-IndicatorsUserGuide.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2008.

VALLE, Marcelo Gonçalves do; BONACELLI; Maria Beatriz Machado; SALLES FILHO, Sergio Luiz Monteiro. Os Fundos Setoriais e a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. In: SIMPÓSIO DE GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, 22. Salvador, nov. 2002. p.1-17.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2003. 96 p.

VILLELA, Tais Nasser; MAGACHO, Lygia A. M. Abordagem histórica do Sistema Nacional de Inovação e o papel das Incubadoras de Empresas na interação entre agentes deste sistema. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PARQUES TECNOLÓGICOS E INCUBADORAS DE EMPRESAS, 19., Florianópolis, 2009.

VIOTTI, Eduardo Baumgratz *et al.* Doutorados e doutores titulados no Brasil: 1996-2008. In: **Doutores 2010: estudos da**

demografia da base técnico-científica brasileira. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.

VIOTTI, Eduardo Baumgratz. Evolução e desafios da política brasileira de ciência, tecnologia e inovação. O papel reservado às empresas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. Rio de Janeiro, Brasil, dez. 2007. Organizado pelo Centro Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e apoiado pelo Banco Mundial.

VIOTTI, Eduardo Baumgratz. Fundamentos e Evolução dos Indicadores de CT&I. In: VIOTTI, Eduardo Baumgratz; MACEDO, Mariano de Matos (Org.). **Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação**. Campinas: SP: Editora da Unicamp, 2003.

WALLE, Steven Van Del. Measuring Bureaucratic Quality in Governance Indicators. **EGPA Annual Conference**, Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector. Bern (CH), Aug 31st - Sep. 3rd, 2005.

WEI, Shang-Jin. **Corruption and poor public governance: Costs, causes and reform proposals – Project Overview**. The Brookings Institute, sept. 2000. Disponível em: <<http://www.brook.edu/es/research/projects/cg/overview.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2010.

WORLD BANK. **What is Governance?** Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>>. Acesso em: 25 ago. 2008.

WORLD BANK. **Template for Country Assessment of Corporate Governance**. 2007. Disponível em: <http://www.worldbank.org/ifa/CG_template.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2008.

ZEIGLER, B. P. *et al.* **Theory of Modeling and Simulation: Integrating Discrete Event and Continuous Complex Dynamic Systems**. New York: Academic Press, 2000.

ZOUAIN, Desirée *et al.* Ambientes inovadores no contexto dos Sistemas Locais de Inovação: o projeto do Parque Tecnológico Samambaia (GO). **Lócus Científico**, n.1, v.2, p. 10-19, 2008.

ANEXO

ANEXO A – Variáveis e Indicadores SIFAPs

A.1) Variáveis

SIFAPs	Sigla	Variáveis	
VARIÁVEIS DE INSUMO	Recursos Financeiros	V1	Percentual Previsto Constitucionalmente para CT&I
		V2	Recurso Constitucional para CT&I
		V3	Recurso Orçamentário para a FAP
		V4	Recursos Recebidos pela FAP
		V5	Recursos Executados pela FAP
		V6	Despesas Administrativas Não Patrimoniais
		V7	Investimentos (Patrimônio)
		V8	Recursos Captados a Serem Executados pela FAP
		V9	Recursos Captados a Serem Executados pelo Parceiro
		V10	Recursos Captados e Executados pela FAP
	Projetos e Despesas	V11	Recursos Captados e Executados pelo Parceiro
		V12	Número de Propostas Submetidas (Demanda)
		V13	Número de Propostas Não Enquadradas
		V14	Número de Propostas Qualificadas
		V15	Número de Propostas Contratadas
		V16	Número de Propostas Pagas
		V17	Número de Propostas Contratadas e Pagas
		V18	Número de Propostas Qualificadas
		V19	Recursos Recomendados em Propostas Qualificadas
		V20	Recursos Solicitados em Propostas Contratadas
		V21	Recursos Contratados em Propostas Contratadas
		V22	Recursos Contratados e Pagos no Ano Fiscal
		V23	Recursos Pagos em Propostas
		V24	Recursos Devidos de Contratações Anteriores ao Ano Fiscal
		V25	Recursos Pagos em Despesas Correntes
		V26	Recursos Pagos em Despesas de Capital
		V27	Despesas Totais com Bolsas
		V28	Despesas com Programas de Bolsas
		V29	Despesas com Equipamentos e Material Permanente
VARIÁVEIS SOCIAIS	Público atendido	V30	Total de Bolsistas
		V31	Total de Beneficiários (Pessoas)
		V32	Número de Grupos de Pesquisa Beneficiados
		V33	Número de ICTIs Atendidas
		V34	Número de ICTIs do Estado

Continua na próxima página...

VARIÁVEIS DE PRODUTOS	Produtos Gerados	V35	Número de Artigos (Produção Bibliográfica)
		V36	Número de Livros (Produção Bibliográfica)
		V37	Número de Capítulos de Livros (Produção Bibliográfica)
		V38	Número de Trabalhos em Eventos (Produção Bibliográfica)
		V39	Número de Produtos (Produção Técnica)
		V40	Número de Processos (Produção Técnica)
		V41	Número de Softwares (Produção Técnica)
		V42	Número de Proteções Intelectuais (Produção Técnica)
		V43	Número de Produções Artísticas-Culturais
		V44	Número de Eventos Apoiados
		V45	Número de Trabalhos em Eventos Apoiados
		V46	Número de Participantes em Eventos Apoiados
		V47	Número de Apresentações de Trabalhos em Eventos
		V48	Número de Teses de Doutorado
		V49	Número de Dissertações de Mestrado Acadêmico
V50	Número de Dissertações de Mestrado Profissional		

VARIÁVEIS EXTERNAS	
VExt1	Total de Estudantes do Estado
VExt2	Total de Bolsistas do Estado de Outras Agências Nacionais de Fomento
VExt3	Total de Pesquisadores do Estado

A.2) Indicadores SIFAPs e respectivas variáveis

Sigla	Indicadores	Variáveis	Cálculo
I1	Relação entre Recurso Recebido e Orçamentário	V3, V4	$V4/V3$
I2	Relação entre Recurso Recebido e Constitucional	V2, V4	$V4/V2$
I3	Relação entre Recursos Executados e Recebidos	V4, V5	$V5/V4$
I4	Relação entre Despesas Administrativas e Recursos Recebidos	V4, V6	$V6/V4$
I5	Relação entre Investimentos e Recursos Recebidos	V4, V7	$V7/V4$
I6	Relação entre Recursos Captados e Executados pela FAP e o Total de Recursos Executados	V5, V10	$V10 / (V5 + V10)$
I7	Relação entre Total de Recursos Captados e Recursos Recebidos	V4, V8, V9	$(V8+V9)/V4$
I8	Relação entre Total de Recursos Captados e Executados e os Recursos Recebidos e Executados	V5, V10, V11	$(V10+V11)/V5$
I9	Relação entre Número de Propostas Qualificadas e Submetidas	V12, V14	$V14/V12$
I10	Relação entre Número de Propostas Contratadas e Qualificadas	V14, V15	$V15/V14$

Continua na próxima página...

I11	Relação entre Número de Propostas Contratadas e Submetidas	V12, V15	V15/V12
I12	Relação entre Número de Propostas Não Enquadradas e Submetidas	V12, V13	V13/V12
I13	Relação entre Número de Propostas Qualificadas e Propostas Submetidas e Enquadradas	V12, V13, V14	V14/(V12-V13)
I14	Relação entre Recursos Contratados e Recursos Solicitados das Propostas Submetidas (Demanda)	V18, V21	V21/V18
I15	Relação entre Recursos Contratados e Recursos Recomendados nas Propostas Qualificadas	V19, V21	V21/V19
I16	Relação entre Recursos Contratados e Recursos Solicitados nas Propostas Contratadas	V20, V21	V21/V20
I17	Percentual do Total de Propostas que estão Sendo Pagas	V15, V16, V17	$1 - (V15 - V17)/(V16 + V15 - V17)$
I18	Percentual de Recursos Devidos que Foram Pagos pela FAP no Ano Fiscal	V21, V23, V24	$V23/(V21 + V24)$
I19	Relação entre o Total de Bolsistas por Nível de Titulação e o Total de Estudantes do Estado	V30, VExt1	V30/VExt1
I20	Relação entre o Total de Bolsistas por Nível de Titulação e o Total de Bolsistas do Estado de Outras Agências	V30, VExt2	V30/VExt2
I21	Relação entre ICTIs Atendidas e ICTIs do Estado	V33, V34	V33/V34
I22	Relação entre o Número de Beneficiários Atendidos e Pesquisadores do Estado	V31, VExt3	V31/VExt3
I23	Relação entre o Total de Bolsistas e o Total de Pessoas que Receberam Algum Fomento	V30, V31	V30/V31
I24	Relação entre Despesas Correntes e Recurso Executado pela FAP	V5, V10, V25	$V25/(V5 + V10)$
I25	Relação entre Despesas de Capital e Recurso Executado pela FAP	V5, V10, V26	$V26/(V5 + V10)$
I26	Relação entre Despesas com Bolsas e Despesas Correntes	V25, V27	V27/V25
I27	Relação entre o Total de Bolsistas e o Total de Pessoas que Receberam Algum Fomento	V26, V29	V29/V26
I28	Relação entre Número de Artigos e Propostas Pagas	V16, V35	V35/V16
I29	Relação entre Número de Livros e Propostas Pagas	V16, V36	V36/V16
I30	Relação entre Despesas com Bolsas e Despesas Correntes	V16, V37	V37/V16
I31	Relação entre Número de Trabalhos Publicados e Propostas Pagas	V16, V38	V38/V16
I32	Relação entre Número de Produtos e Propostas Pagas	V16, V39	V39/V16

Continua na próxima página...

I33	Relação entre Número de Processos e Propostas Pagas	V16, V40	V40/V16
I34	Relação entre Número de Softwares e Propostas Pagas	V16, V41	V41/V16
I35	Relação entre Número de Proteções Intelectuais e Propostas Pagas	V16, V42	V42/V16
I36	Relação entre Número de Produções Artístico-Culturais e Propostas Pagas	V16, V43	V43/V16
I37	Relação entre Número de Teses e Propostas Pagas	V16, V48	V48/V16

APÊNDICE

APÊNDICE A – ENTREVISTA

Esta entrevista é composta por três partes, conforme especificado a seguir:

- Dados gerais FAP;
- Aplicabilidade das dimensões da governança na FAP; e
- Verificação do grau de importância das dimensões da governança.

I - DADOS GERAIS

1.1. Dados de Identificação da FAP		
Nome da FAP:		
Nome do Respondente:		
Cargo do Respondente:		
Cidade		Estado:
Contato	Telefone:	E-mail:

1.2. Dados da FAP	
a) A FAP está vinculada hierarquicamente à SECT&I ou órgão equivalente?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
b) A FAP possui normas/regulamentos que estabelecem seus procedimentos operacionais?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
c) As normas/regulamentos da FAPs são divulgadas?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim Onde? <input type="checkbox"/> Em seu <input type="checkbox"/> Por demanda <input type="checkbox"/> Outro. Qual?
d) Os cargos de Presidente, Diretor Científico e Diretor Administrativo são ocupados por pessoas diferentes?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
e) Qual o percentual de complemento de recursos orçamentários que a FAP capta para seu Estado?	

II – APLICABILIDADE DOS PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA NA FAP

PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

Refere-se à disponibilização de informações relacionadas às ações, atividades e decisões tomadas na organização, bem como a existência de mecanismos de auditoria e comunicação com a sociedade. Transparência está ainda relacionada à confiança da sociedade (Fonte: IBGC⁵, 2009; KOPPELL, 2005; OCDE⁶, 2005; ANAO⁷, 2003; Comissão Européia, 2001; IFAC⁸, 2001).

1. Em relação aos recursos financeiros, a FAP disponibiliza informações sobre:

a) % da arrecadação tributária estabelecida na Constituição Estadual e repassado para CT&I?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
b) Recursos do Orçamento Estadual aprovado pela AL para CT&I?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
c) Recursos do Orçamento Estadual efetivamente repassado à FAP?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
d) Montante de recursos captados de outras fontes (que não o orçamento estadual, tais como aqueles oriundos do Tesouro Nacional, de recursos orçamentários extraordinários - como Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-FNDCT, Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico-PADCT, Fundos Setoriais, recursos de empresas privadas)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
e) Montante de recursos próprios (ex. aplicação financeira, aluguel de imóvel, doações, outros)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
f) Total de recursos executados pela FAP?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
g) Total de recursos recebidos - itens (c) + (d) + (e) - e executados em CT&I?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
h) Recursos executados pela FAP por:	
h.1) Linhas de atuação (Fomento à Pesquisa, RH, Inovação e Difusão)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
h.2) Tipo de Instituição (Instituições de CT&I do Estado, da Federação, empresas do Estado, empresas privadas, redes de pesquisa) ?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
h.3) Público-alvo da FAP (Governo, comunidade de CT&I, empresas e sociedade em geral) ?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
h.4) Região?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
h.5) Área de conhecimento?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
h.6) Setor econômico?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
h.7) Tipo de apoio (corrente ou de capital)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
h.8) Contrapartida financeira, conforme sua origem?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
i) Recursos referentes às demandas totais, qualificadas, atendidas e reprimidas?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
j) Recursos referentes às demandas totais, qualificadas, atendidas e reprimidas por:	

Continua na próxima página...

⁵ IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

⁶ OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento

⁷ ANAO - Escritório de Auditoria Nacional da Austrália

⁸ IFAC - Federação Internacional de Contadores

j.1) Linhas de atuação (Fomento à Pesquisa, RH, Inovação e Difusão)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
j.2) Tipo de Instituição (Instituições de CT&I do Estado, da Federação, empresas do Estado, empresas privadas, redes de pesquisa)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
j.3) Público-alvo da FAP (Governo, comunidade de CT&I, empresas e sociedade em geral)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
j.4) Região?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
j.5) Área de conhecimento?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
j.6) Setor econômico?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
j.7) Tipo de apoio (corrente ou de capital)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
j.8) Contrapartida financeira, conforme sua origem?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
k) Recursos executados em despesas correntes (ex. bolsas, auxílio financeiro, passagens, diárias, serviços de terceiros e encargos e material de consumo)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
l) Recursos executados em despesas de capital (ex. obras e instalações, equipamentos e material permanente e aquisição de imóveis)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
m) Recursos executados para manutenção da organização?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
n) Recursos executados para manutenção da organização de acordo com suas atividades (ex., para pessoal, processos de seleção, organização de eventos, visitas técnicas, manutenção predial, material de consumo)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim
2. Em relação aos recursos financeiros, as informações são disponibilizadas:	<input type="checkbox"/> No site da FAP <input type="checkbox"/> Por demanda <input type="checkbox"/> Outro. Qual?
3. Em relação às suas ações, a FAP disponibiliza informações sobre:	
a) Políticas de CT&I para o Estado?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
b) Linhas prioritárias para fomento?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
c) Formas existentes para solicitar recursos?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
d) Diretrizes, metas, cronogramas, indicadores de mensuração de resultados e impactos desejados de cada programa?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
e) Objetivos, cronograma e critérios de seleção de cada Chamada Pública a ser publicada?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP

f) Critérios de escolha dos consultores <i>ad hoc</i> ?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
g) Nome dos membros do Comitê Assessor que analisam as solicitações de recursos?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
h) Critérios e responsáveis pelo processo de distribuição de recursos quando a demanda qualificada exceder os recursos disponíveis?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
4. Em relação às ações da FAP, as informações são disponibilizadas:	<input type="checkbox"/> No site da FAP <input type="checkbox"/> Por demanda <input type="checkbox"/> Outro meio. Qual?
5. Em relação à confiança, a FAP:	
a) Tem mecanismos de auto-avaliação?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
b) Além dos órgãos de controle, estimula mecanismos de avaliação externa para prestar contas à sociedade?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
c) Promove e/ou participa de eventos públicos de apresentação de resultados de suas ações (ex. workshops, seminários)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
d) Dispõe de um canal de comunicação direta com a sociedade (ex. <i>onbusman</i> , ouvidoria)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
e) Cumpre sempre prazos e valores orçamentários em seus contratos?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP

PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO

Refere-se à participação ou consulta aos atores ou *stakeholders* no processo de tomada de decisão no âmbito da organização (IOG, 2003; EUROPEAN COMMISSION, 2001).

Stakeholders são entidades ou indivíduos afetados pelos objetivos, estratégias, atividades sociais e econômicas das entidades e que têm, portanto, o direito de conhecer o que o governo pretende alcançar e o que foi efetivamente realizado (IFAC, 2001; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; GUEDES, 2008).

No âmbito das FAPs, os *stakeholders* podem compreender o Governo, a comunidade de CT&I (pesquisadores e instituições), empresas (públicas e privadas) e sociedade em geral.

1. O Conselho Superior ou de Administração possui representantes de todos os setores que compõem os <i>stakeholders</i> da FAP?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
2. Os <i>stakeholders</i> participam das discussões e definições das linhas prioritárias para fomento no Estado?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
3. Os <i>stakeholders</i> participam das discussões e definições do montante de recursos a ser alocado nas linhas prioritárias para fomento?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
4. Os <i>stakeholders</i> participam das discussões e definições das diretrizes, metas, cronogramas, recursos, indicadores de mensuração de resultados e indicadores de impactos desejados dos programas que serão fomentados?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
5. Todas as áreas da FAP participam da elaboração das Chamadas Públicas, visando assim discutir e definir os objetivos, cronograma, critérios de elegibilidade das propostas, critérios e procedimentos para o processo de seleção e para o processo de contratação?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
6. Os <i>stakeholders</i> participam das discussões e definições dos critérios que serão utilizados para a seleção das propostas e distribuição dos recursos?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
7. Os <i>stakeholders</i> participam das discussões e definições dos critérios para a composição dos Comitês Assessores da FAP?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
8. Os Comitês Assessores possuem mandato?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP

<u>PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE NA PRESTAÇÃO DE CONTAS</u>	
Refere-se à definição clara dos papéis, responsabilidades e prestação de contas da atuação dos atores, incluindo as consequências ou recompensas pelos atores por eles praticados (IBGC, 2009; OCDE, 2004; IOG, 2003; ANAO, 2003; EUROPEAN COMMISSION, 2001; IFAC, 2001; KOPPELL, 2005; AFONSO, 2009).	
1. A FAP declara abertamente os papéis e responsabilidades dos membros da sua equipe?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
2. Os critérios de escolha dos consultores <i>ad hoc</i> são explicitados pela FAP em seu site ou em outro meio de divulgação?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
3. A FAP divulga os resultados dos programas ou projetos fomentados?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
4. A FAP divulga os resultados dos programas ou projetos fomentados por:	
a) Linhas de atuação (Fomento à Pesquisa, RH, Inovação e Difusão)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
b) Tipo de Instituição (Instituições de CT&I do Estado, da Federação, empresas do Estado, empresas Privadas, redes de pesquisa)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
c) Público-alvo (governo, comunidade de CT&I, empresas e sociedade em geral)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
d) Região?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
e) Área de conhecimento?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
f) Setor econômico?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP

Continua na próxima página...

g) Tipo de apoio (corrente ou de capital)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
h) Contrapartida financeira, conforme sua origem?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
5. A FAP divulga os impactos econômicos, sociais e/ou ambientais gerados por programa ou projeto e por região?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
6. A FAP deixa claras as responsabilidades e conseqüências dos julgamentos realizados pelo Comitê Assessor ou consultores <i>ad hoc</i> ?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
7. A FAP fornece aos proponentes os resultados da análise dos projetos, acompanhados das justificativas da decisão de contratação ou não?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
8. A FAP dispõe de mecanismos para que os proponentes formulem recursos das decisões dos Comitês Assesores e/ou consultores <i>ad hoc</i> ?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
9. A FAP divulga o número de pessoas, instituições de CT&I, empresas, redes de pesquisa atendidas em suas Chamadas Públicas?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
10. A FAP divulga o número de solicitações de acordo com as demandas totais, qualificadas, atendidas e reprimidas?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP

<u>PRINCIPIO DA EFICIÊNCIA</u>	
A noção de eficiência está relacionada ao controle e adequada utilização de recursos públicos (OCDE, 2005).	
1. A FAP realiza estudos para verificar demandas das regiões do Estado ou utiliza planos estaduais/regionais de desenvolvimento para, posteriormente, definir os recursos a serem alocados?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
2. A FAP declara os objetivos e as metas de seus programas previamente à publicação de Chamada Pública?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
3. A FAP dispõe de mecanismos para previsão e avaliação das demandas para suas Chamadas Públicas?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
4. O tempo médio de transferência de recursos para os projetos contratados é igual ou inferior a 30% do prazo médio de execução dos projetos (ex. 3 meses para projetos de 12 meses)?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
5. O percentual do orçamento anual da FAP investido em CT&I é igual ou superior a 80%?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
6. O percentual do orçamento anual da FAP investido em sua manutenção é igual ou inferior a 20%?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
7. A FAP tem metas para captação de recursos de fontes não orçamentárias?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não

<u>PRINCIPIO DA EFICÁCIA</u>	
A noção de eficácia consiste em alcançar os objetivos pretendidos (OCDE, 2005).	
1. A FAP possui indicadores para avaliar se as demandas regionais e/ou linhas estratégicas dos planos de desenvolvimento foram atendidas?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
2. A FAP possui plano de metas e indicadores para avaliar o impacto econômico, social e/ou ambiental de suas ações no SECT&I?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
3. A FAP possui meios de avaliar os resultados de seus programas em relação aos objetivos estabelecidos?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
4. A FAP tem metas para seus indicadores de insumo-produto?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não

PRINCÍPIO DA LIDERANÇA E COORDENAÇÃO DE ATORES

Refere-se à liderança, com visão estratégica e coordenação de ações que levem à formação de redes com múltiplos atores na busca de objetivos, com base em coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições (STREIT; KLERING, 2005; IOG, 2003; RHODES, 1997).

No caso das FAPs, pressupõe-se como parte de sua missão exercer a liderança no sentido de efetuar a coordenação de atores regionais de CT&I, de forma sintonizada às exigências da Sociedade do Conhecimento.

1. A FAP dispõe de planejamento estratégico e o mantém sintonizado aos planejamentos regionais/estaduais de desenvolvimento sócio-econômico	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
2. A FAP promove programas de fomento à CT&I que incentivam a formação de redes ou projetos multiinstitucionais?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
3. A FAP participa de programas nacionais de fomento à CT&I, aportando contrapartida quando exigido?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
4. A FAP articula-se com outros agentes estaduais no fomento à CT&I (ex. Secretarias de Educação, Saúde, C&T etc.)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP
5. A FAP promove programas de fomento a CT&I em parceria com agentes estaduais representantes dos <i>stakeholders</i> (ex. Federação de Indústria, Associações Empresariais, sociedades científicas etc.)?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Não, mas existem planos/ações para efetivar esta prática <input type="checkbox"/> Sim, é uma prática utilizada pela FAP

III – GRAU DE IMPORTÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA PARA A FAP	
Princípio da Transparência em relação ao Princípio da:	
Participação é:	<input type="checkbox"/> Muito mais importante <input type="checkbox"/> Muito importante <input type="checkbox"/> Pouco importante <input type="checkbox"/> Tem igual importância
Responsabilidade na Prestação de Contas é:	<input type="checkbox"/> Muito mais importante <input type="checkbox"/> Muito importante <input type="checkbox"/> Pouco importante <input type="checkbox"/> Tem igual importância
Eficiência é:	<input type="checkbox"/> Muito mais importante <input type="checkbox"/> Muito importante <input type="checkbox"/> Pouco importante <input type="checkbox"/> Tem igual importância
Eficácia é:	<input type="checkbox"/> Muito mais importante <input type="checkbox"/> Muito importante <input type="checkbox"/> Pouco importante <input type="checkbox"/> Tem igual importância
Liderança e Coordenação de Atores é:	<input type="checkbox"/> Muito mais importante <input type="checkbox"/> Muito importante <input type="checkbox"/> Pouco importante <input type="checkbox"/> Tem igual importância
Princípio da Participação em relação ao Princípio da:	
Responsabilidade na Prestação de Contas é:	<input type="checkbox"/> Muito mais importante <input type="checkbox"/> Muito importante <input type="checkbox"/> Pouco importante <input type="checkbox"/> Tem igual importância
Eficiência é:	<input type="checkbox"/> Muito mais importante <input type="checkbox"/> Muito importante <input type="checkbox"/> Pouco importante <input type="checkbox"/> Tem igual importância
Eficácia é:	<input type="checkbox"/> Muito mais importante <input type="checkbox"/> Muito importante <input type="checkbox"/> Pouco importante <input type="checkbox"/> Tem igual importância
Liderança e Coordenação de Atores é:	<input type="checkbox"/> Muito mais importante <input type="checkbox"/> Muito importante <input type="checkbox"/> Pouco importante <input type="checkbox"/> Tem igual importância

Continua na próxima página...

Princípio da Responsabilidade na Prestação de Contas em relação ao Princípio da:	
Eficiência é:	<input type="checkbox"/> Muito mais importante <input type="checkbox"/> Muito importante <input type="checkbox"/> Pouco importante <input type="checkbox"/> Tem igual importância
Eficácia é:	<input type="checkbox"/> Muito mais importante <input type="checkbox"/> Muito importante <input type="checkbox"/> Pouco importante <input type="checkbox"/> Tem igual importância
Liderança e Coordenação de Atores é:	<input type="checkbox"/> Muito mais importante <input type="checkbox"/> Muito importante <input type="checkbox"/> Pouco importante <input type="checkbox"/> Tem igual importância
Princípio da Eficiência em relação ao Princípio da:	
Dimensão Eficácia é:	<input type="checkbox"/> Muito mais importante <input type="checkbox"/> Muito importante <input type="checkbox"/> Pouco importante <input type="checkbox"/> Tem igual importância
Dimensão Liderança e Coordenação de Atores é:	<input type="checkbox"/> Muito mais importante <input type="checkbox"/> Muito importante <input type="checkbox"/> Pouco importante <input type="checkbox"/> Tem igual importância
Princípio da Eficácia em relação ao Princípio da:	
Liderança e Coordenação de Atores é:	<input type="checkbox"/> Muito mais importante <input type="checkbox"/> Muito importante <input type="checkbox"/> Pouco importante <input type="checkbox"/> Tem igual importância

APÊNDICE B – FATORES E CRITÉRIOS DE ANÁLISE LEVANTADOS JUNTO AS FAPs

Fatores de Análise	Nos	CATEGORIAS DE ANÁLISE DA GOVERNANÇA NAS FAPS	FAP 1	FAP 2	FAP 3
Disponibilização de informações relacionadas aos recursos financeiros	1.1.a	% da arrecadação tributária estabelecida na Constituição Estadual e repassado para CT&I	10	10	10
	1.1.b	Recursos do Orçamento Estadual aprovado pela AL para CT&I	10	10	10
	1.1.c	Recursos do Orçamento Estadual efetivamente repassado à FAP	10	10	10
	1.1.d	Montante de recursos captados de outras fontes	10	10	10
	1.1.e	Montante de recursos próprios	10	10	0
	1.1.f	Total de recursos executados pela FAP	10	10	10
	1.1.g	Total de recursos recebidos - itens (c) + (d) + (e) - e executados em CT&I	10	10	10
	1.1.h1	Recursos executados pela FAP por linhas de atuação	10	0	10
	1.1.h2	Recursos executados pela FAP por tipo de Instituição	10	0	10
	1.1.h3	Recursos executados pela FAP por público-alvo da FAP	0	0	10
	1.1.h4	Recursos executados pela FAP por região	0	0	10
	1.1.h5	Recursos executados pela FAP por área de conhecimento	10	0	10
	1.1.h6	Recursos executados pela FAP por setor económico	0	0	0
1.1.h7	Recursos executados pela FAP por tipo de apoio (corrente ou de capital)	0	0	10	
1.1.h8	Recursos executados pela FAP por contrapartida financeira, conforme sua origem	0	0	10	
1.1.i	Recursos referentes às demandas totais, qualificadas, atendidas e reprimidas	0	0	10	

1.1.j1	Recursos referentes às demandas totais, qualificadas, atendidas e reprimidas por linhas de atuação	0	0	0
1.1.j2	Recursos referentes às demandas totais, qualificadas, atendidas e reprimidas por tipo de Instituição	0	0	0
1.1.j3	Recursos referentes às demandas totais, qualificadas, atendidas e reprimidas por público-alvo da FAP	0	0	0
1.1.j4	Recursos referentes às demandas totais, qualificadas, atendidas e reprimidas por região	0	0	0
1.1.j5	Recursos referentes às demandas totais, qualificadas, atendidas e reprimidas por área de conhecimento	0	0	0
1.1.j6	Recursos referentes às demandas totais, qualificadas, atendidas e reprimidas por setor econômico	0	0	0
1.1.j7	Recursos referentes às demandas totais, qualificadas, atendidas e reprimidas por tipo de apoio (corrente ou de capital)	0	0	0
1.1.j8	Recursos referentes às demandas totais, qualificadas, atendidas e reprimidas por contrapartida financeira, conforme sua origem	0	0	0
1.1.k	Recursos executados em despesas correntes	0	10	10
1.1.l	Recursos executados em despesas de capital	0	0	10
1.1.m	Recursos executados para manutenção da organização	10	10	10
1.1.n	Recursos executados para manutenção da organização de acordo com suas atividades	0	10	10

Forma de disponibilização das informações sobre recursos financeiros	1.2.a	No site da FAP		10	
	1.2.b	Por demanda			5
	1.2.c	Outro	2		
Disponibilização de informações relacionadas às ações da FAP	1.3.a	Políticas de CT&I para o Estado	0	10	2
	1.3.b	Linhas prioritárias para fomento	0	10	2
	1.3.c	Formas para solicitar recursos	10	10	10
	1.3.d	Diretrizes, metas, cronogramas, indicadores de mensuração de resultados e impactos de cada Programa	0	10	10
	1.3.e	Objetivos, cronograma e critérios de seleção de cada Chamada Pública a ser publicada	10	10	10
	1.3.f	Critérios de escolha dos consultores ad hoc	10	2	0
	1.3.g	Nome dos membros do Comitê Assessor que analisam as solicitações de recursos	0	10	10
	1.3.h	Critérios e responsáveis pelo processo de distribuição de recursos quando a demanda qualificada exceder os recursos disponíveis	0	10	10
Forma de disponibilização das informações sobre as ações	1.4.a	No site da FAP	10	10	10
	1.4.b	Por demanda			
	1.4.c	Outro			
Confiança da sociedade em relação à FAP	1.5.a	Possui mecanismos de auto-avaliação	0	10	10
	1.5.b	Além dos órgãos de controle, estimula mecanismos de avaliação externa para prestar contas à sociedade	0	10	10

Participação, consulta aos stakeholders	1.5.c	Promove/participa de eventos públicos de apresentação de resultados de suas ações	10	10	10
	1.5.d	Dispõe de um canal de comunicação direta com a sociedade	0	10	10
	1.5.e	Cumprir sempre prazos e valores orçamentários em seus contratos	10	2	10
	2.1	Representantes de todos os setores que compõem os stakeholders da FAP no Conselho Superior ou de Administração	10	10	10
	2.2	Participação dos stakeholders nas discussões e definições das linhas prioritárias para fomento no Estado	10	10	10
	2.3	Participação dos stakeholders nas discussões e definições do montante de recursos a ser alocado nas linhas prioritárias para fomento	10	10	10
	2.4	Participação dos stakeholders nas discussões e definições das diretrizes, metas, cronogramas, recursos, indicadores de mensuração de resultados e indicadores de impactos dos Programas que serão fomentados	0	0	0
	2.5	Participação de todas as áreas da FAP na elaboração das Chamadas Públicas, visando definir os objetivos, cronograma, critérios de elegibilidade das propostas, critérios e procedimentos para o processo de seleção e para o processo de contratação	0	10	10
	2.6	Participação dos stakeholders nas discussões e definições dos critérios que serão utilizados para a seleção das propostas e distribuição dos recursos	0	10	0
	2.7	Participação dos stakeholders nas discussões e definições dos critérios para composição dos Comitês Assessores da FAP	0	0	0
2.8	Mandato dos Comitês Assessores	10	0	10	

Definição dos papéis, responsabilidades e prestação de contas	3.1	A FAP declara abertamente os papéis e responsabilidades dos membros da sua equipe	10	10	10
	3.2	Explicitação dos critérios de escolha dos consultores ad hoc da FAP em seu site ou em outro meio de divulgação	0	0	0
	3.3	Divulgação dos resultados dos Programas ou projetos fomentados	10	10	10
	3.4.a	Divulgação dos resultados dos Programas ou projetos fomentados por linhas de atuação	10	10	10
	3.4.b	Divulgação dos resultados dos Programas ou projetos fomentados por tipo de Instituição	0	10	10
	3.4.c	Divulgação dos resultados dos Programas ou projetos fomentados por público-alvo da FAP	0	0	10
	3.4.d	Divulgação dos resultados dos Programas ou projetos fomentados por região	0	10	10
	3.4.e	Divulgação dos resultados dos Programas ou projetos fomentados por área de conhecimento	0	10	10
	3.4.f	Divulgação dos resultados dos Programas ou projetos fomentados por setor econômico	0	10	0
	3.4.g	Divulgação dos resultados dos Programas ou projetos fomentados por tipo de apoio (corrente ou de capital)	0	0	10
	3.4.h	Divulgação dos resultados dos Programas ou projetos fomentados por contrapartida financeira, conforme sua origem	0	0	10
	3.5	Divulgação dos os impactos econômicos, sociais e/ou ambientais gerados por Programa ou projeto e por região	0	0	2
	3.6	Explicitação das responsabilidades e conseqüências dos julgamentos realizados pelo Comitê Assessor ou consultores ad hoc	10	10	10

Controle e adequada utilização de recursos	3.7	Fornecer aos proponentes os resultados da análise dos projetos, acompanhados das justificativas da decisão de contratação ou não	10	10	2
	3.8	Possui mecanismos para que os proponentes formulem recursos das decisões dos Comitês Assessores e/ou consultores ad hoc	0	10	10
	3.9	Divulgação do número de pessoas, instituições de CT&I, empresas, redes de pesquisa atendidas nas Chamadas Públicas	0	2	10
	3.10	Divulgação do número de solicitações de acordo com as demandas totais, qualificadas, atendidas e reprimidas	0	10	10
	4.1	Realização de estudos para verificar demandas das regiões do Estado ou utilização de planos estaduais/regionais de desenvolvimento para definição dos recursos a serem alocados	0	0	10
	4.2	Explicita os objetivos e as metas dos Programas previamente à publicação de Chamada Pública	0	10	10
	4.3	Possui mecanismos para previsão e avaliação das demandas das Chamadas Públicas	0	0	0
	4.4	Tempo médio de transferência de recursos para projetos contratados é igual ou inferior a 30% do prazo médio de execução dos projetos	10	10	10
	4.5	% percentual do orçamento anual da FAP investido em CT&I é igual ou superior a 80%	10	0	10
	4.6	% do orçamento anual da FAP investido em sua manutenção é igual ou inferior a 20%	10	10	10
4.7	Possui metas para captação de recursos de fontes não orçamentárias	0	10	10	

Alcance dos objetivos pretendidos	5.1	Possui indicadores para avaliar se as demandas regionais e/ou linhas estratégicas dos planos de desenvolvimento foram atendidas	0	0	10
	5.2	Possui plano de metas e indicadores para avaliar o impacto econômico, social e/ou ambiental das ações da FAP no SECT&I	0	0	0
	5.3	Possui meios de avaliar os resultados dos Programas em relação aos objetivos estabelecidos	0	10	10
	5.4	Possui metas para indicadores de insumo-produto	0	0	10
Liderança e coordenação de ações de formação de redes com múltiplos atores	6.1	Dispõe de planejamento estratégico e o mantém sintonizado aos planejamentos regionais/estaduais de desenvolvimento sócio-econômico	0	10	10
	6.2	Promove Programas de fomento à CT&I que incentivam a formação de redes ou projetos multinsstitucionais	10	10	10
	6.3	Participa de Programas nacionais de fomento à CT&I, aportando contrapartida quando exigido	10	10	10
	6.4	Articula-se com outros agentes estaduais no fomento à CT&I	10	10	10
	6.5	Promove Programas de fomento a CT&I em parceria com agentes estaduais representantes dos stakeholders	0	10	10